



Terzo Rapporto sulla Contrattazione Sociale Territoriale

(giugno 2012)

Questo Rapporto è strutturato in tre parti principali. La prima si concentra sui dati e le interpretazioni della documentazione raccolta nel corso del 2011: l'avvio è dedicato a una presentazione del tipo e della qualità delle fonti utilizzate e delle caratteristiche dell'Osservatorio in quanto sistema informativo. Quindi, il Rapporto procede con una rappresentazione generale dei dati della contrattazione sociale del 2011 (tipologia dei documenti, ripartizione territoriale, parti coinvolte, destinatari, etc.); a ciò segue un primo dettaglio riguardante le aree tematiche negoziate sui territori e una successiva articolazione dei temi negoziati per ciascuna area tematica.

Le seconda parte affronta dimensioni maggiormente valutative e interpretative: vengono presentate le valutazioni di sintesi circa alcuni aspetti della contrattazione sociale nei diversi territori, tratte da questionari somministrati alle strutture regionali della Cgil; quindi sono illustrati tre studi di caso territoriali, con i quali vengono messi in luce i percorsi negoziali e il loro sviluppo nel corso del tempo, sullo sfondo di caratteri peculiari e strutturali che incidono sulla diversità territoriale della contrattazione sociale.

*Il Rapporto si conclude, nella sua terza parte, con alcuni saggi appositamente preparati da **Lavinia Bifulco**, **Vando Borghi**, **Alessandro Montebugnoli** e **Ida Regalia**, a seguito di una riflessione comune che il coordinamento dell'Ocs ha inteso avviare attraverso l'Ires e l'apporto di studiosi esperti dei temi delle relazioni industriali, delle politiche sociali, della loro governance e della partecipazione dei cittadini.*

*Quando non esplicitamente riportato nell'indice, le sezioni di questo rapporto sono da attribuirsi a **Beppe De Sario** (elaborazione dei dati, analisi dei documenti e stesura dei testi); la supervisione e il coordinamento scientifico dell'impianto d'analisi e dell'attività di ricerca sono di **Maria Luisa Mirabile**. Ha collaborato al rapporto **Giuliano Ferrucci** per la parte relativa al data management.*

*A **Maria Guidotti** va un ringraziamento particolare dell'Ires per aver coordinato l'Osservatorio e aver promosso il raccordo necessario tra le strutture territoriali, quelle nazionali e l'Ires stesso. A **Lucio Saltini**, segretario nazionale dello Spi Cgil, e a **Luigi Annesi** della sua area di lavoro nello Spi, va inoltre il ringraziamento dell'Ires per aver contribuito alle diverse fasi di impostazione, formazione e ridefinizione dell'impianto d'analisi di cui l'attività realizzata, dunque anche questo rapporto, si sono avvalsi.*

Indice

Presentazione

Sandro Del Fattore

Presentazione

Lucio Saltini

La contrattazione sociale 2011

Maria Guidotti

L'azione sociale territoriale del sindacato: fra cambiamenti e continuità, quesiti sulla legittimità e centralità del ruolo

Maria Luisa Mirabile

LA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE NEL 2011

Parte I – La contrattazione sociale 2011: territori, soggetti, temi negoziali

Un osservatorio nazionale e territoriale per una contrattazione “plurilivello”

*Verso la stabilizzazione dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil e Spi
La base dati e la contrattazione sociale Cgil nel 2011*

I dati e il profilo generale della contrattazione sociale

Tipologia dei documenti

Livello territoriale

Andamento nel corso dell'anno

Parti coinvolte

Destinatari

Ripartizione territoriale

La fisionomia tematica della contrattazione sociale

La “mappa” delle voci tematiche negoziali

Area 1. Relazioni tra le parti e definizione del processo

Area 2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva

Area 3. Pubblica amministrazione

Area 4. Politiche di bilancio

Area 5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali

Area 6. Politiche del lavoro e dello sviluppo

Area 7. Politica locale dei redditi e delle entrate

Area 8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità

Area 9. Politiche abitative e del territorio

Area 10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione

Area 11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza

Parte II – I percorsi, le pratiche e l'evoluzione della contrattazione sociale del sindacato

L'osservazione sindacale sulla contrattazione sociale 2011 e l'approccio al 2012

Modelli e pratiche di contrattazione sociale: alcuni studi di caso

Piemonte

Marche

Sicilia

Domande e direzioni per il futuro

Parte III – Contributi sulla contrattazione sociale: partecipazione, governance, democrazia

Quali prospettive per la negoziazione sociale. Note a margine delle rilevazioni dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale di Cgil e Spi (Ida Regalia)

Programmazione negoziale, giustizia sociale e democrazia (Lavinia Bifulco)

Questioni della nuova governance territoriale: note per una esplorazione (Vando Borghi)

Partecipazione: non basta la parola (Alessandro Montebugnoli)



OSSERVATORIO sulla CONTRATTAZIONE SOCIALE

Presentazione

Sandro Del Fattore
Coordinatore Dipartimento Welfare Cgil

Presentazione

Lucio Saltini
Segretario nazionale Spi Cgil

Questa terza edizione del *Rapporto sulla contrattazione sociale* si colloca in un momento davvero particolare. Le manovre di aggiustamento dei conti pubblici hanno profondamente inciso sui bilanci degli Enti Locali, la crisi manifesta in modo evidente i suoi effetti impoverendo estesi strati di popolazione, la credibilità del sistema politico ed istituzionale si è fortemente ridotta ed i cittadini manifestano in diverse forme la propria insoddisfazione. Il sindacato si ritrova dunque a dover rispondere ad una domanda di tutela difficilmente esigibile, per la crisi economica e per il persistere di una politica che in nome del risanamento aumenta le difficoltà delle persone più esposte, giovani ed anziani innanzitutto. Per questo abbiamo condiviso la richiesta di un allentamento del “Patto di stabilità” per gli Enti Locali e dei vincoli che impediscono il rilancio degli investimenti pubblici ed il rafforzamento del sistema di protezione sociale.

In questa situazione la nostra contrattazione, sostenuta anche da un crescente sforzo formativo, testimonia di uno sforzo unitario e di una crescente collaborazione tra Spi e Cgil per ridurre gli effetti negativi della crisi e delle scelte del Governo, tentando di introdurre “dal basso” elementi di novità. L’Osservatorio consente una valutazione globale di ciò che sta accadendo. Testimonia la qualità delle relazioni sindacali nei diversi territori e permette di valorizzare risultati non scontati. Senza anticipare in questa sede i contenuti del rapporto, ritengo importante sottolineare alcuni elementi di contesto senza i quali ogni valutazione rischia di essere fuorviante.

Il primo elemento di riflessione riguarda la praticabilità della negoziazione sociale nel momento in cui le risorse a disposizione degli enti locali vengono compresse, con la riduzione dei trasferimenti e con le tensioni provocate dall’esigenza di reperire in sede locale quanto serve per finanziare i servizi. Di fronte a questa situazione il sindacato non ha bloccato la sua iniziativa e nei limiti del possibile non ha nemmeno subito passivamente l’aumento della pressione tributaria e tariffaria. Ha tentato (pur con differenze di risultato tra le diverse realtà) di svolgere un ruolo non solo di tutela ma anche di modifica della situazione esistente, sollecitando le amministrazioni a recuperare risorse senza gravare sui soliti noti. Quando questo sforzo non ha prodotto risultati sufficienti, ha chiesto l’introduzione di elementi di equità nel prelievo.

Rispetto alla ricerca di soluzioni diverse da quelle del semplice incremento delle addizionali Irpef e delle tariffe dei servizi (in primis quelli per la gestione dei rifiuti), abbiamo fatto pressione per attivare “Patti anti-evasione” tra Enti Locali ed Agenzia delle Entrate, nella consapevolezza che l’enorme quantità di risorse sottratte dall’economia sommersa è decisiva per una uscita dalla crisi fondata su una distribuzione più equa dei redditi e sul rilancio di servizi ed investimenti. Non sempre gli Amministratori hanno dimostrato coraggio, a volte sono emerse preoccupazioni per gli effetti elettorali di una più incisiva lotta all’evasione fiscale. Anche per questo è importante che il generico impegno a sottoscrivere intese con l’Agenzia delle entrate sia seguito dagli atti necessari affinché lo scambio di informazioni sia efficace e lo sviluppo delle professionalità necessarie sia assicurato. L’intera pubblica amministrazione è chiamata ad un salto di qualità, ad una maggiore efficienza ed efficacia non per spendere meno ma per migliorare la propria capacità di governo e di offerta di tutele.

Siamo consapevoli che questa linea di lavoro, decisiva per il futuro, non sempre risolve le tensioni già presenti nei bilanci degli Enti Locali. Per questo, ed a fronte dell’inevitabile dilemma tra ulteriori tagli ai servizi o incrementi delle entrate tributarie e tariffarie, il sindacato ha chiesto di introdurre elementi

di progressività nel prelievo (addizionali Irpef ed estensione dell'utilizzo dell'Isee nei sistemi tariffari) e di applicare l'IMU facendo attenzione al suo impatto sociale. Una linea certamente difensiva, data la situazione, che l'Osservatorio ci permette di verificare come mai abbiamo potuto fare in passato. E che ha visto il sindacato dei pensionati attento alle esigenze della propria rappresentanza ma mai ripiegato su posizioni corporative.

Rispetto alle politiche di welfare è ulteriormente aumentata la distanza tra le esigenze di persone e famiglie e le capacità dell'intervento pubblico. Di fronte ai vincoli di bilancio la gran parte dei confronti si è così concentrata sulla difesa dell'esistente più che sull'offerta di nuovi servizi. Una difesa quantitativa che non di rado ha scontato potenziali arretramenti qualitativi, nella ricerca di risparmi tanto pericolosi quanto incerti. Dopo quattro anni di crisi economica il logoramento del sistema di protezione sociale comincia ad essere molto visibile, creando i presupposti per un evidente ulteriore peggioramento delle condizioni di vita di molte persone. Un disastro, che sollecita una netta inversione di tendenza nelle scelte fondamentali del Governo e dell'Unione Europea come condizione per rilanciare l'offerta di occupazione e ricostruire le condizioni per uno sviluppo che assicuri ai cittadini benessere. E che ci impone di sollecitare anche le Amministrazioni ad un uso più oculato delle risorse, riducendo sprechi e spese inopportune, adottando modalità gestionali che non facciano seguire all'annuncio di grandi progetti l'incapacità di realizzarli, con la frequente conseguenza di accumulare consistenti e paradossali avanzi di amministrazione.

La seconda delle considerazioni "di contesto" ha natura più strettamente politica.

Nel momento in cui la crisi alimenta una diffusa e spesso radicale contestazione ai partiti, senza distinguere tra chi ha avuto responsabilità di Governo o di opposizione ed impugnando i frequenti casi di corruzione e di malcostume, la nostra iniziativa si è distinta chiedendo "più politica", dando voce a lavoratori e pensionati che chiedono alle Istituzioni ed ai partiti più responsabilità, più disponibilità al confronto, più capacità di ascolto dei problemi concreti delle persone. Il contrario di chi, rivendicando una generica "piazza pulita", rinuncia ad ogni forma di partecipazione oppure la limita a sommarie contumelie, magari diffuse via internet.

Credo che valga la pena di valorizzare questo aspetto, che naturalmente contiene anche una sfida a noi stessi affinché la relazione con le iscritte e gli iscritti nell'ambito delle attività di negoziazione sociale sia ricercata e praticata con attenzione. Il rischio che per effetto del drastico peggioramento delle condizioni di vita prendano il sopravvento culture che negano il valore delle rappresentanze democratiche è evidente. Di fronte alle difficoltà determinate dalla crisi, in presenza di mass media impegnati a demolire ogni alternativa alle politiche sin qui seguite (salvo poi accreditare l'idea che "sono tutti uguali"), con partiti politici troppo spesso occupati a discutere temi lontani dal vissuto quotidiano delle persone in difficoltà, rappresentanze sociali spesso in polemica tra loro e "tecnici" che di fronte a tutto questo si presentano come gli unici competenti in grado di decidere per il bene comune, l'astensionismo elettorale dilaga ed il rancore si diffonde. Uno stato di cose gravido di rischi per la stessa tenuta democratica del paese. Vale la pena, nel momento in cui movimenti xenofobi attraversano l'intera Europa alimentati dalle paure dei ceti medi e popolari, di non dimenticare come nacquero le dittature del Novecento.

La negoziazione sociale negli enti locali e nelle regioni, così come la richiesta al Governo nazionale di un confronto vero sulle sue grandi scelte, rappresenta l'offerta alla politica di una democrazia più partecipata, che riconosca sia alle persone che alle rappresentanze il diritto di esprimersi, per contribuire alla soluzione di problemi complessi. Demonizzare le organizzazioni dei cittadini (siano queste di natura sociale o politica poco importa) è insensato quanto demonizzare la partecipazione dei singoli cittadini. La pretesa del "Governo dei tecnici" (meglio, di *emergenza*) di non riconoscere ai sindacati il diritto di discutere di previdenza o di fisco, ritenendo di affidar loro un ruolo puramente

aziendale e corporativo, rappresenta un errore verso il quale non a caso anche la Costituzione mette in guardia.

Da questa crisi si può uscire con meno o con più democrazia, non con una democrazia che non funziona perché il Governo rivendica a se stesso il diritto di selezionare le voci che meritano di essere ascoltate e nega la funzione delle loro rappresentanze sociali e politiche.

Se si uscirà dalla crisi con meno democrazia l'esito sarà accompagnato da nuove tragedie, con l'ulteriore drammatico aumento delle differenze sociali e quindi con l'insorgere di conflitti sempre più pesanti. Noi vogliamo che si esca dalla crisi con più democrazia. Questo significa che siamo contro la centralità dei mercati finanziari? Sì, se questa centralità porta a negare la democrazia, come sta accadendo in Europa. Noi siamo per la centralità del lavoro e delle persone. Di tutte le età, di tutte le razze, lingue, religioni, opinioni politiche e condizioni personali e sociali. Così recita la più bella delle leggi di questa nostra Repubblica, che per questo difendiamo.

La contrattazione sociale 2011

Maria Guidotti

Coordinatrice dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi

La crisi iniziata nel 2008 è ancora densa di incognite e continua ad alimentare un clima di incertezze e di precarietà sempre più diffuse. I suoi effetti sono pesanti e, purtroppo, ci sono tutte le premesse perché in futuro lo siano ancora di più. Le ultime manovre economiche sono intervenute drasticamente e, spesso, iniquamente sulle politiche di welfare.

Risanare i conti pubblici ha un costo e spesso sono le politiche sociali il settore su cui più pesantemente la scure dei tagli si abbatte, su questo fronte niente è cambiato, tante volte abbiamo detto che si era “raschiato il fondo del barile”. Questo era un allarme per la tendenza al disinvestimento che, ogni volta si palesava rispetto alle politiche per il welfare, e soprattutto relativamente alla concezione assistenzialistica e residuale che sostanzialmente si attribuiva ad esse, aderendo quindi, all’idea che lo Stato sociale non è una componente essenziale dello sviluppo, che ne definisce anche la qualità e l’equità, ma un lusso, se non una concessione possibile solo in tempi di economia florida: al contrario è proprio nei duri tempi della crisi che si richiedono efficaci politiche e investimenti sociali affinché i suoi effetti possano essere più equamente suddivisi e resi socialmente più sopportabili, nonché per concorrere alla ripresa dello sviluppo economico e sociale.

Quel grido di allarme è diventato una inconfutabile realtà: dal 2008 ad oggi i dieci principali canali di finanziamento (dal fondo sociale, a quello per la non autosufficienza, per l’affitto e i servizi all’infanzia, ecc.) hanno subito una riduzione di oltre il 78%. Dai 2 miliardi e 527 milioni stanziati, complessivamente quattro anni fa siamo arrivati ai 538 milioni di oggi. Alcuni capitoli di spesa sono stati semplicemente azzerati: il fondo per la non autosufficienza, il fondo per i servizi all’infanzia, ecc. Nel frattempo la ricchezza si è sempre più polarizzata e le disuguaglianze sono aumentate a ritmi crescenti. Le conseguenze, documentate dalla diffusa attività di negoziazione sociale territoriale del sindacato si traducono in meno servizi per i disabili, per gli anziani, tagli ai programmi di inserimento per gli immigrati, ai trasporti, ai servizi per l’infanzia...e l’elenco è molto più “ricco” e le persone, di conseguenza, più povere.

Ancora una volta a fare le spese del rigore sui conti pubblici sono i soggetti più deboli, quelli per cui i servizi di welfare sono una sostanziale e insostituibile occasione di miglioramento della qualità della vita e delle condizioni reddituali.

Non si può più far finta di non sapere o sottovalutare che, tra le ragioni che hanno determinato la grave situazione delle nostre finanze, ci sono una elevatissima componente di evasione fiscale (oltre il doppio della media europea) e una altrettanto diffuso sistema di corruzione e di illegalità che, oltretutto rendono l’Italia inaffidabile nel contesto internazionale.

Sono queste le principali zavorre che inchiodano il nostro Paese, che gli impediscono di crescere e di farlo secondo equità, nel rispetto e nel perseguimento della dignità delle persone, secondo i principi della nostra Carta Costituzionale, e non i costi dello stato sociale o i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori

Non è più sufficiente indignarsi di fronte al fatto che chi paga le tasse finanzia servizi a cui, troppo spesso, non può accedere perché i redditi dichiarati sono “più alti” della soglia che dà diritto alla fruizione gratuita o ad una compartecipazione proporzionale alla propria capacità di spesa. I

contribuenti onesti finanziano i servizi per gli evasori, che anche per questa via accrescono il loro benessere personale. La negoziazione sociale territoriale non è solo un sensore sensibile e attendibile di queste dinamiche e dei loro effetti, ma anche lo strumento che può contribuire a ristabilire condizioni di maggiore equità intervenendo sulle modalità di allocazione della spesa (che già in quanto tali incorporano, ex ante, una funzione redistributiva della ricchezza), di organizzazione dei servizi, di attivazione dei necessari sistemi di controllo e monitoraggio della spesa per valutarne non solo l'efficienza ma, anche, se non soprattutto, l'efficacia.

Una buona negoziazione sociale territoriale è necessaria per costruire un sistema fiscale in cui si allarga il numero dei contribuenti che pagano volontariamente, per dare carattere strutturale e permanente alla loro contribuzione al gettito fiscale: la funzionalità di un sistema si valuta dal rapporto fra imposte spontaneamente pagate e imposte potenzialmente riscuotibili.

La lotta all'evasione e all'elusione fiscale è, nella situazione italiana oltre che un obbligo sociale, un imperativo morale, ma non può essere il fine, deve servire a definire un equo sistema fiscale in cui l'accertamento dell'imposta evasa è l'eccezione dell'attività inerente le politiche fiscali, e non la norma.

Il rapporto ci dice che su questi temi "ci siamo", ma contestualmente, ci segnala che l'importante è anche il "come" il "perché" oggi è così necessario dare impulso e rilevanza/pregnanza politica a queste attività del sindacato che sempre più deve trovare nell'azione che svolge sul territorio, oltre che nei luoghi di lavoro, il consenso e la legittimazione del suo agire: Il lavoro non è più, in quanto tale, garanzia di godimento dei diritti sociali (per non dire di chi il lavoro non ce l'ha). Questa è una realtà con cui misurarsi. Al modello lavoristico non si è sostituito un altro modello, "semplicemente" sono sempre di più le esigenze che non trovano risposte, i diritti negati. Se il "fai da te" territoriale, dove ci sono le condizioni sociali, politiche, organizzative, riesce a dare risposte che alleviano questo disagio, dall'altro contribuisce a un welfare "modello arlecchino" che aumenta le differenze territoriali.

Servono scelte che orientino con determinazione le priorità, il quadro condiviso entro cui possono esprimersi le differenze territoriali cui è necessario fare riferimento: tutela dei redditi, sistema dei servizi, modalità di accesso, casa/territorio/ambiente, risorse, rapporto pubblico/privato.

Questi sono alcuni dei temi che debbono esplicitamente contribuire, in ragione delle proposte che facciamo, a definire insieme alle politiche per e del lavoro, il riconoscibile profilo sociale e politico delle proposte negoziali del sindacato. Anche per questa prospettiva debbono essere attivate coerenti politiche formative e dei quadri. L'attività e il processo negoziale debbono essere sostenuti, sia nei contenuti che nelle modalità. Il "come" diventa sostanza democratica, la partecipazione effettiva dei lavoratori e dei cittadini una componente non marginale del rafforzamento della democrazia sostanziale, della trasparenza delle scelte, della rivitalizzazione del senso civico e della responsabilità sociale.

La confederalità che deve esercitarsi fattualmente sul territorio, ha nella negoziazione territoriale un'opportunità da non mancare per rimotivare le ragioni del suo essere l'unica scelta capace di far interagire davvero, non solo a livello enunciativo, diritti del lavoro e diritti di cittadinanza, per recuperare l'unitarietà della persona, del suo essere lavoratore/trice, cittadino/a, utente operatore/trice dei servizi.

La spia della debolezza del "come" sta nel numero veramente esiguo di piattaforme, cioè dello strumento che dei processi di autonoma elaborazione e partecipazione dovrebbe essere protagonista irrinunciabile. Diversamente i rischi di una rottura corporativa sono tutti davanti a noi, alcuni già concretizzati, per esempio con la diffusione delle variegate forme di welfare aziendale: non si deve demonizzarlo, ma neanche far finta che non esista: è una realtà con cui riflettere e proporre i nostri

contenuti ed orientamenti, sia per le opportunità che può rappresentare, ma anche per i rischi che ha insiti e per i riflessi sul welfare pubblico (finanziamento, sostitutività, ecc.)

Una delle preoccupanti evidenze di questo rapporto è il rilevante aumento delle richieste di strumenti di contrasto alla povertà. Ancorché limitati nella qualità e nella quantità essi affrontano solo il problema del reddito, che certo è una ineludibile priorità, ma anche in questo contesto, sono solo economici gli strumenti di cui abbiamo bisogno? Come si combattono l'esclusione e l'emarginazione sociale che l'impoverimento (che si manifesta in tante forme) porta con sé?

Certo, il lavoro, l'identità e la dignità della persona sono strettamente connessi, ma il tema del lavoro e del reddito sono credibilmente e giustamente riproponibili secondo il vecchio modello? O non dobbiamo invece pensare anche ad una realtà in cui il lavoro potrebbe essere sempre meno ma non necessariamente questo debba significare mancanza di reddito e di diritti? Qual è la crescita che vogliamo? Quanta e quale qualità sociale ne è componente peculiare? Quanto l'investimento sociale ne è (o dovrebbe esserne) motore?

L'osservatorio sulla contrattazione sociale territoriale non è né il luogo, né lo strumento che può dare le risposte, ma una attenta lettura delle attività che rileva può essere una utile bussola per le scelte politiche necessarie.

La giustizia sociale e la dignità delle persone si fondano sulle loro capacità interne (personali) che non debbono essere sostenute attraverso un efficiente sistema educativo e formativo, un adeguato sistema di servizi sociali e sanitari, sostegno alla cura, adeguata informazione insieme a condizioni socio-politiche esterne che consentono l'espressione e l'attivazione di tali capacità.

Sono queste a mio avviso le direttrici che devono sostenere le nostre scelte; con una doppia centralità: la persona e il suo *empowerment* e le condizioni di contesto che possono/debbono avvalersi di queste risorse, di come possono/debbono esprimersi.

Per coglierne tutta la rilevanza è sufficiente fare riferimento ad alcune situazioni: l'aumento della povertà, non solo economica, le difficoltà che incontrano politiche per l'immigrazione veramente inclusive, la conciliazione tempi di vita e tempi di lavoro che non riesce a fare passi avanti, le politiche per l'infanzia, la mancanza di investimenti in questa direzione e la sostenuta tendenza ad esternalizzare i servizi come strumento di contenimento dei costi a detrimento della qualità, ecc.

E' il territorio il luogo deputato al virtuoso incontro di queste esigenze e il sindacato deve esserne sempre più un indiscusso protagonista proprio attraverso una negoziazione sociale e territoriale che assuma sempre di più la pratica della confederalità come suo tratto distintivo.

L'azione sociale territoriale del sindacato: fra cambiamenti e continuità, quesiti sulla legittimità e centralità del ruolo

Maria Luisa Mirabile
Ires

Anche solo sul piano della semplice deduzione logica, l'attuale crisi economica e i contemporanei processi di ridimensionamento e crescente privatizzazione del welfare dei servizi dovrebbero fornire elementi sostanziali sia per lo sviluppo che per la considerazione di quanto il sindacato, sotto vari profili, realizza attraverso la propria azione negoziale territoriale. Si tratta infatti di un'azione – non occorrono molte parole per dirlo – che ha la duplice valenza di tutelare il potere reale d'acquisto e le condizioni di vita del lavoro e della cittadinanza tutta, immettendo allo stesso tempo con forza nella dialettica decisionale agita dalle amministrazioni pubbliche locali un importante punto di vista, espressione – ancorché non unica – della cosiddetta domanda sociale.

In relazione a ciò varrà la pena di ricordare che retrostanti all'Osservatorio sulla contrattazione sociale, sono stati finora due principali obiettivi. Il primo muoveva dall'ipotesi che l'induzione di un'attività di analisi e codifica da parte delle strutture sindacali regionali (e territoriali) del proprio operato in funzione di un progetto di monitoraggio a scala nazionale potesse contribuire a promuovere attività relazionali e negoziali probabilmente non sempre sostenute da un'adeguata consapevolezza circa la loro effettiva valenza all'interno dei sistemi sociali locali. Il secondo muoveva dall'ipotesi che una riorganizzazione su scala nazionale di questa imponente massa di azioni potesse contribuire allo sviluppo di un processo di maggiore riconoscimento da parte del sindacato stesso – al di là naturalmente delle scelte congressuali e d'azione complessiva già effettuate – del proprio ruolo e potenzialità in questo ambito.

E in effetti i dati e le analisi forniti da questo terzo Rapporto sulla contrattazione sociale offrono importanti elementi in tal senso. Soprattutto però, forniscono – forse in prospettiva deformata dall'ottica di chi scrive – l'evidenza di una mole sempre più consistente di dati che sottolineano la ricorrenza, e dunque la stabilità, di alcuni dei tratti già rilevati attraverso i monitoraggi delle annualità precedenti, attraverso cui si confermano in questo ambito relazioni fra gli attori caratterizzate dall'articolazione (anche se non sempre dall'apertura) delle partnership sindacali e sociali, da una struttura di priorità delle materie oggetto dei negoziati e degli accordi che ovviamente continuano a privilegiare le materie socio-sanitarie e di tutela dei redditi (ma in cui la composizione interna sembra lasciar spazio ad argomenti non sempre tradizionali e consolidati), da dinamiche che sembrano riproporre una struttura delle relazioni negoziali apparentemente anomala: primo fra tutti, il dato della numerosità degli accordi (almeno in apparenza) conclusi in assenza della definizione di autonome piattaforme occorrerà riflettere ancora, sviluppando ulteriormente le analisi già presenti nel Rapporto. E proprio in relazione alle potenzialità che il lavoro dell'Osservatorio offre in qualità di strumento per l'azione sindacale è il caso evidenziare come un aspetto di significatività delle informazioni fornite dall'Osservatorio derivi proprio dalla loro natura longitudinale. Non è infatti banale oggi poter dire, qui a costo di un'estrema semplificazione, che le informazioni ottenute sulla contrattazione sociale del sindacato nel 2011, confrontate con quelle degli anni precedenti, consentono l'individuazione di due grandi tendenze: una certa ricalibratura - dettata dal contesto della crisi, ma anche da processi di vera e propria innovazione - delle priorità in tema di materie del negoziato o degli accordi a fronte di una sostanziale costanza della struttura del processo negoziale, per quanto modestamente rilevabile dallo strumento posto in essere (a tal proposito si confermano la pluralità delle partnership e una forte

prevalenza – almeno sotto il profilo formale, degli accordi raggiunti sulle piattaforme impiantate). Si rilevano, in altri termini, strutture d'azione ed elementi di continuità e discontinuità (qui solo accennati) che iniziano a costituirsi come elementi solidi di una sempre più necessaria e attenta riflessione del sindacato sulle proprie linee e capacità d'azione in questo ambito.

Aver, almeno come iniziale e parziale massa critica, consolidato un nucleo di informazioni e ricorrenze crea le condizioni (in parte già colte in questo Rapporto) per poter allargare lo sguardo ad ulteriori campi di osservazione, affinando allo stesso tempo ulteriormente la capacità di interpretazione del materiale rilevato, determina oggi possibilità ulteriori (nel Rapporto qui presentato già presenti almeno *in nuce*) di analisi qualitativa sulle trasformazioni sociali e la natura delle scelte e delle prassi sindacali adottate.

Oltre alla evidente riduzione degli accessi e dell'offerta di welfare, fra le conseguenze della crisi e dei tagli alla spesa pubblica locale è infatti in corso un imponente (allo stesso tempo culturale e strisciante) di riorganizzazione dei sistemi di *governance* del welfare territoriale, che si configurano per essere sempre più articolati e complessi per modalità delle relazioni pubblico-privato, varietà e capacità dei soggetti in campo, fonti di finanziamento, assetti e condizioni (ivi compresi i costi) dell'offerta delle prestazioni e dei servizi. In relazione a ciò risulterebbe del tutto appropriato che, anche ad esaltare la matrice storica e culturale propria della Cgil in quanto 'sindacato generale', sempre maggiori sforzi possano in prospettiva andare verso la creazione di maggiori gradi di coinvolgimento della cittadinanza tanto nei momenti di definizione degli orientamenti per politiche e misure inclusive ed efficaci, quanto nei momenti di restituzione alla cittadinanza circa gli esiti raggiunti dall'impegno sindacale.

Pensando a tutto questo, e omettendo qui totalmente, anche di necessità, ogni riferimento puntuale ai contenuti più specifici del Rapporto, non sembra viceversa possibile non sottolineare come i diversi contributi del gruppo di intellettuali richiesti e pubblicati in questa terza edizione forniscano elementi preziosi di riflessione in particolare sotto il profilo del ruolo e delle ulteriori potenzialità del sindacato in questo specifico campo d'azione. Penalizzando inevitabilmente in poche e sommarie battute la ricchezza delle riflessioni da essi svolte, i contributi di Regalia, Bifulco, Borghi e Montebugnoli offrono tasselli per uno spazio di riflessioni ampio, in cui immediatamente spiccano i due grandi temi della (non ovvia) legittimazione dell'azione del sindacato nel territorio (Regalia) e dell'apporto decisivo che il sindacato dà, e può anche per questa via, ulteriormente dare al rafforzamento delle pratiche di democrazia partecipativa e sostanziale (Bifulco; Borghi; Montebugnoli: perdonino gli autori la genericità del riferimento). Secondo Regalia il cimento sta soprattutto nell'affrontare consapevolmente e risolvere in un'azione di ampliamento effettivo della rappresentanza in chiave universalistica il tema dei limiti di legittimazione oggi presenti nel ruolo di rappresentanza sociale del sindacato nei sistemi locali. Secondo Bifulco e Borghi la chiave sta nella crescente attuazione, pure a fronte delle limitazioni create dalle 'obbligazioni' determinate dalla crisi, del proprio contributo ai processi di democrazia sostanziale tramite l'azione partecipativa e di contrattualizzazione delle politiche sociali. In esplicito, ciò che in conclusione si vuol dire, è che l'Osservatorio sulla contrattazione sociale, di cui evidentemente si sono già andati consolidando profilo e operatività per le ragioni qui sommariamente accennate, ha bisogno oggi di compiere ulteriori passi in un impegno dialettico con il sindacato per 'tendere' e allargare il proprio spazio d'azione e d'osservazione alle funzioni apparentemente solo più contestuali o di principio, ma che in effetti un'analisi via via più matura propone in realtà come cruciali ed essenziali. L'aspettativa e la fiducia riposte nel sindacato – che trapelano con forza nei contributi di riflessione pubblicati al margine del monitoraggio e dell'analisi dei dati intrinseci all'Osservatorio –, nel suo ruolo e nella sua capacità di contribuire agli sviluppi democratici e progressivi del paese è per chi scrive un ulteriore stimolo a proseguire nella strada, non sempre facile o scontata, di analisi a suo tempo intrapresa.



LA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE NEL 2011



Parte I

La contrattazione sociale 2011: territori, soggetti, temi negoziali

Un osservatorio nazionale e territoriale per una contrattazione “plurilivello”

Verso la stabilizzazione dell’Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil e Spi

Fin dal 2007, ovvero da quando lo Spi Cgil ha promosso e sostenuto un intenso percorso di ricerca e intervento per valorizzare l’azione sindacale di contrattazione sociale, il sistema informativo che oggi ha il nome di Ocs si è basato su una forte valorizzazione e coinvolgimento dei territori. Questo, anzitutto, perché per definizione la contrattazione sociale è diffusa e opera nei territori. Ma non solo; dal momento che la contrattazione sociale, nei differenti livelli territoriali in cui agisce e nei quali si confronta con combinazioni e generi differenti di interlocutori; realizza profili indipendenti e integrati tra di loro. E cioè, non è un livello superiore della contrattazione che determina quelli inferiori, ma ciascuno di essi richiede e richiama proprie specificità, tra le quali può esservi, naturalmente, anche quella di orientare con linee guida o con flussi informativi e orientamenti politico-sindacali i livelli inferiori, che a loro volta alimentano una diffusa sperimentalità che può essere recepita dai livelli confederali superiori. Questa bidirezionalità, se opportunamente valorizzata, è una delle specificità della contrattazione sociale territoriale rispetto alla contrattazione di lavoro, in qualche modo “tradizionale” per la pratica del sindacato.

È in questa dimensione di necessaria interconnessione, rafforzamento dell’azione sindacale e autoriflessività che anche attraverso l’Ocs dovrebbe potenziarsi un’azione formativa, orientativa, di integrazione – e non di pura e semplice *direzione* – della contrattazione sociale e territoriale. Questo vale per la confederazione e le categorie nazionali, come per la confederazione e le categorie regionali, cui sempre più è richiesto dai territori un ruolo di animazione, promozione, formazione e revisione dei profili in cui operano le organizzazioni che danno rappresentanza al lavoro in rapporto ai diritti sociali di cittadinanza, ovvero il nodo insito nella contrattazione sociale.

Questo preambolo è anzitutto destinato a orientare la lettura delle prossime pagine, a proposito di un’azione sindacale di contrattazione sulle politiche sociali, del lavoro, del territorio e dell’ambiente, dell’educazione, dei diritti e contro le discriminazioni che si radica e fiorisce in un contesto locale potenzialmente ricco e propositivo. I documenti della contrattazione sociale, pertanto, vanno letti – e questo sarà anche il tentativo del *Rapporto*, utilizzando al meglio i dati “freddi” che a prima vista esso offre – in una rete attiva di attori territoriali che l’organizzazione sindacale, a diversi livelli, può intercettare e con la quale può mettersi in relazione. Inoltre, a fronte di un’immagine – che crediamo né utopistica né azzardata – di un *territorio delle politiche sociali e di cittadinanza* quanto mai ricco di potenzialità e, allo stesso tempo, in fase di confronto con la crisi, viene offerto al sindacato un sistema informativo che può diventare uno strumento di base per una contrattazione sociale *plurilivello*, ovvero necessariamente integrata da un punto di vista tematico e funzionale, e *cooperativa* da un punto di vista dei rapporti tra i diversi livelli organizzativi del sindacato con la società circostante.

La base dati e la contrattazione sociale Cgil nel 2011

L’attività svolta dall’Ocs nel corso del 2011 ha introdotto in qualche modo un punto di svolta nel percorso evolutivo del sostegno sindacale alla contrattazione sociale, anche attraverso l’azione condotta

dall'Ires nazionale. Difatti, il 2011 ha segnato l'attivazione di un consistente numero di équipe-osservatori regionali sulla contrattazione, direttamente connessi con l'Ocs. Ciò significa che nelle strutture regionali della confederazione, dello Spi e in alcuni casi della Funzione pubblica sono oggi presenti quadri sindacali che raccolgono documentazione e mantengono rapporti con i territori, analizzano e classificano accordi e piattaforme, inseriscono i documenti negoziali alimentando così, dal basso, il sistema informativo della contrattazione sociale. In parte, quindi, i dati presentati nel rapporto di quest'anno riflettono questa effettiva apertura ai territori, che si è realizzata inizialmente non senza difficoltà. Nella base dati analizzata nelle prossime pagine, difatti, sono presenti essenzialmente documenti provenienti da tre fonti diverse, e a loro volta processati attraverso tre canali differenti: 1. i documenti raccolti, classificati, inseriti da parte delle équipe regionali; 2. i documenti raccolti dall'équipe nazionale dell'Ocs, classificati e direttamente inseriti nell'Osservatorio; 3. i documenti frutto dell'acquisizione, adattamento, traduzione e inserimento della grande mole di dati presenti negli osservatori sindacali regionali già autonomamente attivi. Va reso merito, peraltro, agli osservatori regionali dotati di propri dispositivi informatici di archiviazione e classificazione di aver fornito utili ispirazioni per l'avvio dell'Ocs e di mantenersi aperti a sviluppi e convergenze future, per quanto la loro struttura analitica e organizzativa si definisca a differenti livelli di specializzazione, approfondimento e organizzazione dei dati¹.

Per il *Rapporto* 2010 l'Ocs aveva raccolto – allora in modo esclusivamente accentrato da parte dell'équipe nazionale – 439 documenti tra piattaforme, verbali di incontro e vari tipi di accordi e documenti conclusivi del percorso negoziale. Si era anche potuta stimare una presenza sul territorio nazionale di circa mille accordi; e questo considerando i documenti raccolti, insieme a quelli contenuti negli osservatori regionali che non era stato possibile raggiungere, e soprattutto i documenti dei territori in cui non era stata ancora attivata un filiera organizzativa e informativa che potesse condurre la documentazione dalla periferia al centro. Con l'attivazione di molte équipe regionali, con la responsabilizzazione e il protagonismo delle strutture territoriali di molte regioni e la fattiva collaborazione degli osservatori già presenti sul territorio, e in sintesi con l'avvio di una rete di ricerca e intervento sindacale *sulla e per la* contrattazione sociale, l'obiettivo della messa a regime dell'Ocs senza dubbio si avvicina. I risultati sono evidenti già nel presente *Rapporto*, che analogamente alle stime quantitative espresse l'anno passato, ha potuto raccogliere effettivamente quasi mille documenti negoziali, per l'esattezza 955 tra piattaforme, verbali di incontro e accordi.

L'analisi che segue, grazie alla verifica serrata a cui sono stati sottoposti gli strumenti di analisi e classificazione in sede di *Rapporto* del 2010, rispecchia per buona parte la struttura analitica precedente. Questo, in prospettiva, potrà consentire di confrontare i dati diacronicamente e impostare l'analisi anche attraverso serie storiche e approfondimenti tematici o territoriali. Per quest'anno, considerato il passaggio da un'alimentazione dell'Ocs esclusivamente nazionale a una assai più orientata sui territori, il confronto con i dati del 2010 sarà limitato e offerto con le cautele necessarie; e tuttavia, come si evincerà nelle prossime pagine, alcuni temi e tra questi alcuni nodi critici, sono risultati particolarmente evidenti nel passaggio vissuto dalle politiche sociali e territoriali tra 2010 e 2011.

La più ampia completezza territoriale ha consentito quindi di presentare l'articolazione dell'analisi anche per ripartizioni territoriali, lasciando così osservare la differenziazione della contrattazione sociale nelle diverse aree del paese; un aspetto che evidenzia le differenze strutturali e sociali italiane,

¹ Si tratta dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale (Cgil, Spi Fp dell'Emilia Romagna), dell'Archivio Negoziazione (Spi, Fnp e Uilp Lombardia), dell'Osservatorio della Contrattazione Territoriale (Cgil Lombardia), la Banca Dati della Contrattazione sociale Territoriale del Piemonte (Cgil e Ires Piemonte) e l'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale della Toscana (Cgil e Ires Toscana).

ma interroga a un tempo le scelte istituzionali e le strategie del sindacato. In particolare, il sud del paese risulta ancora marginale sotto il profilo della documentazione raccolta, per quanto non sempre ciò corrisponda a un'assenza di attività negoziale sociale e territoriale.

Dal punto di vista degli strumenti di classificazione, lo schema a tre livelli fin qui utilizzato, basato su un'impostazione universalistica centrata su campi e aree di politiche sociali territoriali, dettagliate e specificate in azioni e interventi più circoscritti nei secondi e terzi livelli dello "schema di classificazione", ha visto solo limitatissime innovazioni rispetto al 2010, frutto proprio dell'analisi svolta per il precedente rapporto e in prospettiva di adattamento dello strumento ai cambiamenti della pratica negoziale, e non il contrario.

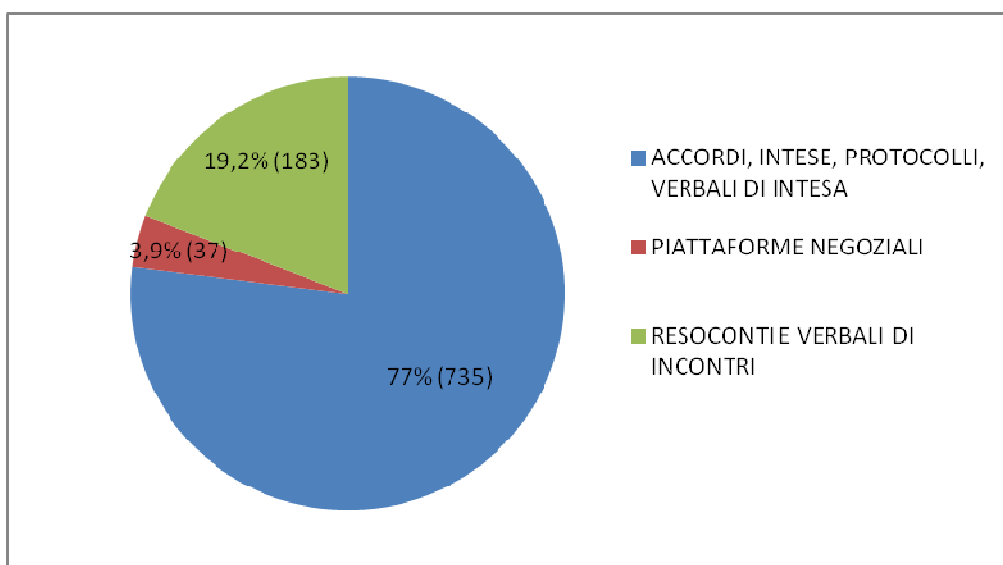
I dati e il profilo generale della contrattazione sociale

Tipologia dei documenti

I documenti raccolti e analizzati per il rapporto sono 955. Di questi, la grande maggioranza, circa i tre quarti (77%) è costituita da “Accordi”. Con questa espressione si intendono tutte quelle forme di documenti che rappresentano il completamento – concordato tra gli attori coinvolti – o comunque la chiusura esplicita di un percorso negoziale. L’espressione vera e propria utilizzata per classificare tali documenti è tuttavia piuttosto articolata, comprendendo accordi, intese, protocolli d’intesa e verbali d’intesa. Questa diversità di espressioni che si ritrova “sulla carta” solo a volte corrisponde, in concreto, a effettive differenze di merito nella lettera degli accordi (o intese, o protocolli, etc.). Tali denominazioni sono utilizzate spesso come sinonimi, sebbene emergano variazioni in base alla maggiore o minore completezza dei testi, o alla vicinanza o meno alla struttura di altri generi accordi tra parti istituzionali – quali gli accordi di programma –. In linea generale, la gran parte degli accordi presenta una premessa che riprende lo stato delle relazioni tra le parti, evidenziando inoltre la normativa di riferimento o altri accordi di livello superiore che forniscono il quadro di indirizzo dell’accordo specifico. La parte più strettamente negoziata e tematica degli accordi mostra diversi livelli di specificazione, ordine e articolazione degli argomenti; nei casi migliori questi sono strutturati per aree di politica sociale entro le quali sono trattati singoli e specifici punti tematici.

Anche le differenze territoriali, ovvero la varietà delle tradizioni locali di contrattazione sociale nonché le culture amministrative delle istituzioni, incidono sulla struttura dei testi. In alcuni casi, gli “accordi” sono nei fatti il resoconto dell’esposizione, da parte dell’amministrazione, delle scelte di bilancio (nel caso, soprattutto, dei confronti sui bilanci di previsione) a cui il sindacato dà il proprio consenso, esprime critiche o chiede integrazioni. Non a caso, molti di questi documenti sono stati qui classificati nel merito, e quindi collocati tra i Verbali di incontro. Nella maggioranza dei testi, invece, i punti trattati sono effettivamente frutto di accordo tra le parti, e in alcuni di questi – una buona pratica da segnalare – oltre alle premesse politiche sono forniti dati e indicazioni circa i servizi in essere e i risultati dell’applicazione di accordi precedenti, a cui seguono i punti concordati per l’anno in corso.

Grafico 1, Tipologia del materiale negoziale (V.a. e Percentuale, dati 2011)



Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

Dalla prima articolazione dei dati per tipologia del materiale, emerge che oltre i tre quarti dei documenti sono rappresentati da Accordi; accanto a questi vi è una quota assai significativa di Resoconti e verbali di incontro, pari al 19,2% (vd. Grafico 1). Questa espressione sta a indicare le verbalizzazioni di incontri non confluiti in accordi veri e propri tra le parti sindacali e quelle istituzionali, e comunque tutti quei documenti che si collocano nel mezzo del percorso negoziale. Rispetto all'anno passato la percentuale di Verbali di incontro è sensibilmente più alta, e ciò grazie a una maggiore capillarità e vastità della raccolta documentaria; tuttavia, va segnalato che la maggior parte dei verbali non risulta essere la premessa a un successivo accordo, quanto invece il punto conclusivo, sebbene parziale e intermedio nei risultati, di un percorso negoziale. In alcuni casi, si tratta di veri e propri "accordi mancati", che giungono fin là dove la disponibilità negoziale ha condotto le parti, spesso nonostante l'intenzione sindacale. Quindi non sempre l'approccio analitico corrisponde alla terminologia applicata nei territori; e in alcuni casi territoriali la prassi è di considerare accordo anche ciò che sostanzialmente si concretizza nella condivisione puramente informativa delle scelte amministrative già compiute dall'ente locale.

Grazie al maggiore dettaglio informativo raggiunto con la rilevazione del 2011, risalta ancora più la percentuale già assai limitata di piattaforme. Si tratta del 3,9% dei documenti raccolti (vd. Grafico 1), per un numero complessivo che sfiora le 40 piattaforme. Questa grande distanza tra il numero di accordi e quello di piattaforme è in parte dovuto a questioni funzionali: molte piattaforme sono di livello provinciale, e forniscono linee guida per la contrattazione con i comuni (specie in alcune aree del paese: Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Marche). È anche vero, tuttavia, che in generale la contrattazione sociale pare soffrire di una scarsa formalizzazione delle agende sindacali, e invece una certa dipendenza dalle tradizioni locali, ovvero da come – aldilà della presenza o meno di piattaforme provinciali – sono organizzate le delegazioni trattanti nei singoli comuni e da quali soggetti concreti (segretari di Camere del lavoro provinciali, responsabili del welfare e/o della contrattazione, segretari delle leghe Spi locali, etc.) realizzano la trattativa e interpretano l'eventuale piattaforma o le linee guida provinciali.

Livello territoriale

A conferma delle varie rilevazioni territoriali compiute nel corso degli anni più recenti, e anche da quelle sempre più strutturate condotte dall'Ocs a partire dal 2009, la grande maggioranza degli accordi si concentra sul livello comunale (l'88%, vd. Tabella 1). In questa dimensione territoriale si mostra il cuore della contrattazione sociale del sindacato: la negoziazione delle linee e degli interventi di bilancio previsionale annuale delle amministrazioni locali. Viceversa, le piattaforme sono maggiormente articolate, per quanto la maggioranza (51,4%) si collochi a livello provinciale, legandosi anche in questo caso alle trattative con i comuni sugli stessi bilanci di previsione. Una percentuale non irrilevante, di circa un quarto delle piattaforme, è di livello regionale; si tratta ancora di linee guida per la contrattazione centrata su temi e indirizzi specifici (ad esempio sulla sanità, sulla tutela e difesa del lavoro, sugli ammortizzatori sociali, sullo sviluppo, sugli accordi anticrisi) nonché su linee di intervento contro l'evasione fiscale e tributaria e per il recupero della stessa.

Oscillante tra il 5% e il 6%, è la percentuale di accordi, piattaforme o verbali che si concentrano sul livello intercomunale, che raccoglie in genere distretti sociosanitari, ambiti territoriali sociali, consorzi dei servizi sociali, comunità montane e unioni di comuni. In questo caso le piattaforme e gli accordi raggiungono percentuali analoghe (per quanto limitate in entrambi i casi); e ciò è comprensibile anche considerando il fatto che ci si trova a un livello territoriale dove è forte la necessità di dare indirizzi programmatori, sviluppare integrazione dei servizi e delle politiche, costituire tavoli tecnici, realizzare ambiti di concertazione.

Tabella 1, Tipologia del materiale negoziale, per livello territoriale (Percentuale, dati 2011)

	Tipologia del materiale			
	Accordi	Piattaforme	Verbali	Totale
Liv. regionale	3,3	27,0	3,3	4,2
Liv. provinciale	2,3	51,4	2,7	4,3
Liv. intercomunale	6,0	5,4	4,9	5,8
Liv. comunale	88,0	13,5	88,5	85,2
Liv. sub-comunale	0,4	2,7	0	0,4
Altro	0	0	0,5	0,1
Totale	100	100	100	100

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

Limitando lo sguardo ai soli accordi, si completa la lettura che vede nella grande maggioranza dei documenti le intese sui bilanci di previsione comunali. Difatti, il 95,6% degli accordi (vd. Tabella 2) è associato a un solo comune. Di minore rilievo gli accordi che coinvolgono più di un comune: l'1,2% tra 2 e 5 comuni, il 2,9% da 6 a 20 comuni, solo il 0,3% oltre i 20.

Tabella 2, Accordi, per classi di comuni coinvolti (V.a. e Percentuale, dati 2011)

	Accordi	
	n	%
1 comune	654	95,6
Da 2 a 5 comuni	8	1,2
Da 6 a 20 comuni	20	2,9
Oltre 20 comuni	2	0,3
Totale	684	100

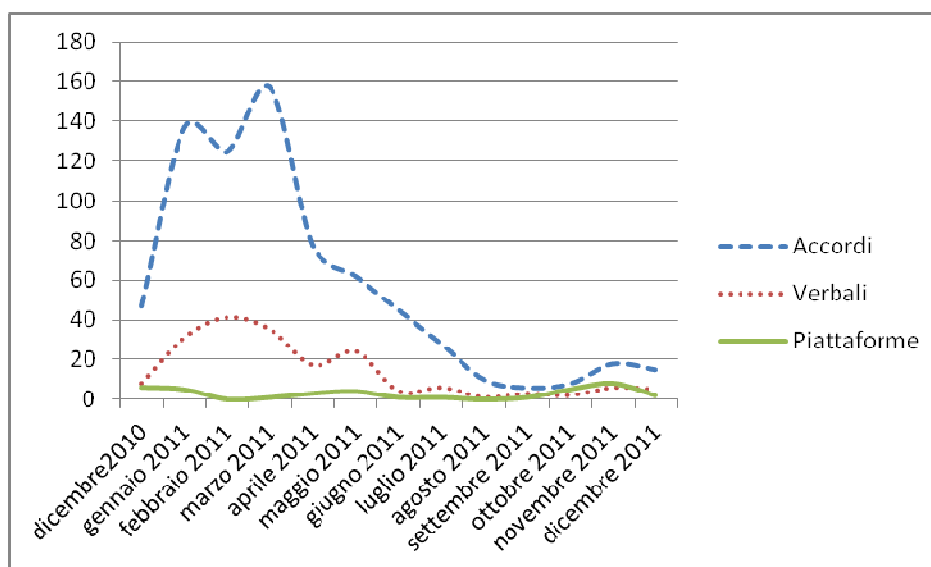
Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

Il livello di copertura della contrattazione sociale rispetto ai comuni è una dimensione variabile e non univoca, e ciò a causa del genere di contrattazione che viene svolto ai differenti livelli territoriali. È vero tuttavia, come abbiamo osservato, che la grande parte della contrattazione è concentrata proprio sui comuni e sui loro bilanci di previsione. Come si vedrà nell'analisi delle tematiche negoziate e anche dai destinatari degli interventi, tale contrattazione è rivolta a fasce consistenti di popolazione specifica (anziani, poveri, minori) ma esprime anche largamente un orientamento universalistico, comprendendo, pur con diversificazioni, l'intera popolazione. Senza considerare la vasta platea di popolazione beneficiata dagli accordi di livello regionale e provinciale – che anche quando non forniscono indirizzi e linee guida poi applicate localmente sono stati decisivi, in questi anni di crisi, per garantire il sostegno al reddito e l'estensione degli ammortizzatori sociali ai lavoratori e lavoratrici vittime della crisi – gli oltre 900 documenti che si concentrano sulle dimensioni comunali e intercomunali vanno a coprire ben 1250 comuni, ovvero circa il 15% dei comuni italiani, per una popolazione interessata alla contrattazione sociale di livello comunale o intercomunale che è senz'altro in proporzione superiore, dal momento che nella contrattazione sono sovrarappresentati i capoluoghi di provincia e le regioni più popolate (ad esempio, la contrattazione sociale rilevata copre il 20% dei comuni lombardi, un terzo di quelli emiliano-romagnoli, il 40% di quelli toscani; e tra tutti questi è compresa la gran parte dei comuni capoluogo).

Andamento nel corso dell'anno

Anche la contrattazione sociale ha un suo ciclo stagionale, legato con una certa evidenza ai periodi che sono dedicati alla negoziazione sui bilanci comunali di previsione, o – assai meno – al loro aggiustamento in sede di consuntivo di bilancio. Difatti, circa la metà degli accordi si concentra nel periodo tra gennaio e marzo 2011 (vd. Grafico 2). I verbali di incontro seguono un identico andamento temporale, stando a segnalare quanto essi – almeno quelli acquisiti e qui considerati – non siano in buona parte verbali propedeutici a successivi accordi, quanto il massimo di concordanza raggiungibile tra le posizioni delle parti in sede di negoziato locale.

Grafico 2, Andamento della contrattazione sociale nel corso dell'anno, per Tipologia dei materiali (V.a., dati 2011)



Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

Le piattaforme, per quanto limitate nei numeri, mostrano un andamento speculare e rovesciato rispetto agli accordi: si concentrano in particolare nell’autunno, in preparazione dei confronti sui bilanci di previsione.

Parti coinvolte

Il sistema di classificazione che alimenta l’Ocs è strutturato intorno a una serie di variabili che, una volta specificate attraverso la lettura e la classificazione dei documenti, forniscono un profilo assai vario della contrattazione sociale. Uno di questi elementi sono le Parti coinvolte, e cioè i soggetti firmatari di accordi e piattaforme. La definizione di ciascun attore potenzialmente – e poi, in varia misura, effettivamente – coinvolto nella contrattazione sociale è stata di per sé significativa del processo di lavoro e di costruzione dell’Osservatorio. Come si intuisce dalla Tabella 3, la contrattazione sociale e territoriale include, almeno potenzialmente, attori che sono di volta in volta soggetti di rappresentanza sociale (sindacati, imprenditori privati, lavoratori autonomi, cooperazione, professioni, Terzo settore), attori pubblici istituzionali nelle loro diverse fisionomie e geometrie territoriali, attori pubblici funzionali chiamati a svolgere azioni specifiche nel campo sociale, assistenziale, nello sviluppo territoriale, nell’amministrazione, nei servizi pubblici locali, etc. Questa fisionomia *multistakeholder* è quindi pienamente rappresentata nella contrattazione sociale e territoriale; sebbene con proporzioni quantitative e reciproche interazioni non lineari, né necessariamente paritarie.

Tabella 3, Accordi, per parti coinvolte nella contrattazione sociale (V.a. e Percentuale, dati 2011)

	Accordi			Accordi	
	n	%		n	%
Comuni	647	90,9	Ass. cooperazione	16	2,2
Spi/Fnp/Uilp	569	79,9	Ass. commercio e artigianato	12	1,7
Cgil/Cisl/Uil	370	52,0	Cisl	11	1,5

Categorie lavoratori	109	15,3	Altre associazioni datoriali	11	1,5
Distretti	38	5,3	Aziende pubbliche	9	1,3
Cgil	30	4,2	Autonomie funzionali	8	1,1
Altri enti	29	4,1	Comunità montane / Unioni di comuni	7	1,0
Spi	24	3,4	Aziende private	4	0,6
Altri sindacati	22	3,1	Uilp	2	0,3
Ass. dell'industria	18	2,5	Anci	2	0,3
Regioni	18	2,5	Ordini professionali	1	0,1
Terzo settore	17	2,4	Upi	1	0,1
Province	16	2,2			
Fnp	16	2,2	Totale	2005	281,6

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

Nel dettaglio della Tabella 3, emerge come l'interlocutore largamente maggioritario della contrattazione sociale del sindacato sia rappresentato dalle amministrazioni comunali, le quali si ritrovano nel 90,9% degli accordi. Per la parte sindacale, nel 79,9% degli accordi vi è la firma unitaria di Spi-Fnp-Uilp, mentre nel 52% dei casi vi è anche, o esclusivamente, la firma delle tre confederazioni sindacali. La più ampia presenza delle organizzazioni dei pensionati può essere spiegata anzitutto per la tradizione di impegno dello Spi nella contrattazione sociale e territoriale, specie in alcune zone d'Italia (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana), per quanto i profili territoriali e il coordinamento tra sindacati dei pensionati, confederazioni e altre categorie sia diverso da zona a zona, anche all'interno della stessa regione.

La presenza delle categorie degli attivi è assai minore rispetto allo Spi, ma segna un valore medio pari al 15,3% degli accordi, anch'esso sottoposto a forti differenze territoriali. L'interlocuzione con province e regioni non è ampia (rispettivamente nel 2,2% e nel 2,5% degli accordi), mentre la seconda fisionomia istituzionale di riferimento, dopo i comuni, è rappresentata dai distretti, consorzi e ambiti sociali e socio-assistenziali (5,3%). Il terzo settore è presente nel 2,4% degli accordi, come le rappresentanze dei lavori autonomi, dell'industria e della cooperazione le quali compaiono in percentuali analoghe.

Nel tentativo di determinare la qualità degli accordi, ovvero la loro complessità e corrispondenza agli articolati bisogni del territorio, delle forze produttive e dei cittadini, vi è sicuramente un indicatore indiretto che è rappresentato dal coinvolgimento di molteplici soggetti, oltre alla coppia amministrazioni-confederazioni sindacali, nella variante che aggiunge a queste le organizzazioni dei pensionati. Va rilevato, tuttavia, che la grande parte della contrattazione sociale, specie quella svolta a livello di piccoli comuni, si raccoglie intorno a questi profili "tradizionali" appena richiamati: il 49,3% degli accordi (vd, Tabella 4) è firmato da soli due attori² (generalmente amministrazioni e Cgil-Cisl-Uil, oppure Spi-Fnp-Uilp). Seguono 3 parti coinvolte (29,5%); mentre gli accordi che vedono la convergenza di più soggetti sono assai limitati: il 18,5% degli accordi vede 4 parti coinvolte (molti accordi, specie in Emilia Romagna e Piemonte, oltre ad amministrazioni, confederazioni e pensionati vedono la presenza della Funzione pubblica, spesso solo Cgil). Gli accordi in cui appare sicuramente anche un attore non sindacale e non istituzionale sono rappresentati da solo il 2,7% degli accordi.

Tabella 4, Accordi, Piattaforme e Verbalì, per classi di parti coinvolte nella contrattazione sociale (Percentuale, dati 2011)

² Va precisato che Cgil Cisl e Uil, oppure Spi Fnp e Uilp, quando firmatari comuni di un documento vengono considerati come un soggetto solo, e così analizzati in queste pagine.

	Tipologia materiale			
	Accordi	Piattaforme	Verbali	Totale
1 parte coinvolta	-	29,2	-	2,1
2 parti coinvolte	49,3	37,5	30,2	44,1
3 parti coinvolte	29,5	8,3	47,3	32,3
4 parti coinvolte	18,5	12,5	20,7	18,8
più di 4 parti coinvolte	2,7	12,5	1,8	2,8
	100,0	100,0	100,0	100,0

Per quanto riguarda le piattaforme, non è irrilevante la percentuale di piattaforme “multilaterali”, dietro le quali vi sono documenti e proposte più ampie del fronte sindacale, che possono comprendere anche altre parti sociali e di rappresentanza territoriale. Va comunque evidenziato che quasi un terzo delle piattaforme è siglato esclusivamente da Cgil-Cisl-Uil, o da Spi-Fnp-Uilp.

Infine i verbali di incontro, per i quali vi è una maggiore presenza di documenti firmati da più parti coinvolte (circa i due terzi dei verbali è siglato da 3 o più soggetti); dietro a questo dato sta probabilmente la più grande presenza delle organizzazioni dei pensionati (spesso insieme a un membro della segreteria della Camera del lavoro provinciale) nella contrattazione che avviene nei piccoli comuni, nei quali l’accordo annuale può spesso configurarsi come un verbale di incontro che recepisce o rigetta, criticandolo, il documento di bilancio dell’amministrazione.

Destinatari

L’Osservatorio sulla contrattazione sociale ha tra le variabili di analisi dei documenti anche quella dei destinatari degli interventi³. La contrattazione sociale e territoriale mostra anzitutto un profilo che si articola tra l’orientamento universalistico e non categoriale e l’attenzione a soggetti e gruppi di popolazione specifici. Nell’82,3% degli accordi, difatti, si riscontrano iniziative e interventi a favore della “Generalità di cittadini / famiglie” (vd. Tabella 5), dietro cui si allude in particolare agli interventi sulla spesa sociale complessiva e sui servizi, sulla fiscalità locale, i trasporti, l’ambiente e il territorio. Largamente presente è l’azione a favore degli anziani (81,6%), sostanzialmente appaiata a quella rivolta ai cittadini nel loro complesso. Segue la forte presenza – in crescita rispetto al 2010 – di soggetti fragili o bisognosi di sostegno: persone non autosufficienti (51,2%), disabili (42,2%) e famiglie e individui in condizione di povertà (41,3%). Minore è la presenza dei cittadini in quanto lavoratori, raffigurati nelle diverse condizioni che li riguardano: la tutela o la riorganizzazione sul posto di lavoro (13,2%), il sostegno a lavoratori di aziende in crisi (36,6%), ai disoccupati (20,6%), agli inoccupati (3,6%) e ai precari (3,2%). Questo dato, specie quello relativo ai lavoratori di aziende in crisi, si mostra più basso rispetto al 2010, e questo probabilmente per una somma di fattori: l’uno, relativo alla natura dei dati, dal momento che l’ampliamento dei documenti disponibili (soprattutto grazie all’acquisizione di una più vasta documentazione sui piccoli comuni) ridimensiona percentualmente il dato degli interventi anticrisi; l’altro, congiunturale, può mostrare la difficoltà di avviare nuovi interventi di sostegno al reddito dei lavoratori in situazione di crisi e difficoltà, magari a fronte, tuttavia, di interventi già decisi e semplicemente rinnovati da parte delle amministrazioni.

³ Per una più attenta lettura dei dati, va precisato che l’indicazione di un beneficiario nella scheda di inserimento dei documenti contrattuali avviene nel caso in cui il soggetto sia esplicitamente citato nel testo, ma anche nel caso in cui le iniziative e il tema di accordo siano con alta probabilità rivolte, tacitamente, a uno o più soggetti (evidente nel caso di servizi per la disabilità o la non autosufficienza, oppure per l’infanzia).

Tabella 5, Soggetti destinatari, per accordi e piattaforme della contrattazione sociale
 (V.a. e Percentuale, dati 2011)

	Accordi			Piattaforme	
	n	%		n	%
Generalità di cittadini/famiglie	593	82,1	Generalità di cittadini/famiglie	33	91,7
Anziani	589	81,6	Anziani	26	72,2
Non autosufficienti	370	51,2	Non autosufficienti	20	55,6
Minori e infanzia	365	50,6	Minori e infanzia	19	52,8
Disabili	305	42,2	Famiglie e individui in condizione di povertà	19	52,8
Famiglie e individui in condizione di povertà	298	41,3	Disabili	18	50,0
Lavoratori/trici di aziende in crisi	264	36,6	Lavoratori/trici	17	47,2
Disoccupati	149	20,6	Lavoratori/trici di aziende in crisi	14	38,9
Lavoratori/trici	95	13,2	Disoccupati	12	33,3
Giovani	88	12,2	Donne	12	33,3
Terzo settore	80	11,1	Giovani	10	27,8
Immigrati	72	10,0	Immigrati	10	27,8
Donne	49	6,8	Imprese	6	16,7
Imprese	34	4,7	Inoccupati	5	13,9
Inoccupati	26	3,6	Lavoratori/trici precari	5	13,9
Lavoratori/trici precari	23	3,2	Terzo settore	4	11,1
Altri destinatari	9	1,2	Lavoratori autonomi	3	8,3
Lavoratori autonomi	8	1,1	Detenuti/ex detenuti	2	5,6
Persone lgbt	6	0,8	Persone lgbt	2	5,6
Detenuti/ex detenuti	5	0,7	Altri destinatari	1	2,8
Consumatori di sostanze e dipendenze	4	0,6	Consumatori di sostanze e dipendenze	1	2,8
Totale	3432	475,3	Totale	239	663,9

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

Uno spazio decisamente più compresso è dedicato negli accordi ad altri soggetti portatori di bisogni e di diritti: giovani (12,2%), donne (6,8%), immigrati (11,1%). Viene così confermato un dato critico già evidenziato nel corso del 2010, specie a fronte di una più ampia presenza di tali soggetti entro le piattaforme sindacali. Più in generale, nella Tabella 6 emerge come le piattaforme abbiano una maggiore pluralità di destinatari: quasi il 50% degli accordi ha più di 5 destinatari, a fronte di oltre i due terzi delle piattaforme.

Va però sottolineato che oltre alla presenza in sé – o all’assenza – di specifici soggetti destinatari dai documenti della contrattazione sociale, risulta interessante osservare la complessità di visione e proposta che traspare da accordi e piattaforme, ovvero quanto tali soggetti siano interpretati in base ai bisogni di cui sono portatori, vengano ascoltati e coinvolti, e quindi ricondotti legittimamente tra le richieste e tra i risultati della contrattazione sociale. Ciò, ovviamente, risulta possibile da analizzare solo nella concreta analisi dei testi.

Tabella 6, Accordi, Piattaforme e Verbali, per classi di destinatari della contrattazione sociale (Percentuale, dati 2011)

	Accordi	Piattaforme	Verbali	Totale
1-2 destinatari	19,8	13,9	30,4	21,5
3-4 destinatari	31,6	16,7	28,7	30,5
5-6 destinatari	28,3	22,2	29,8	28,3

7-8 destinatari	13,3	19,4	7,0	12,4
Più di 8 destinatari	7,1	27,8	4,1	7,3
Totale	100	100	100	100

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

Articolando il dato dei soli accordi per livello territoriale (vd. Tabella 7), emerge inoltre quanto sia il livello comunale – nonostante la scarsità di risorse e i limiti istituzionali – quello che in genere offre la più vasta copertura dei bisogni, quantomeno nominalmente: circa il 52% degli accordi comunali mostra 5 o più destinatari. Viceversa, negli altri contesti appaiono alcune specializzazioni: il livello intercomunale (coincidente con le unioni di comuni e con le strutture consortili e/o distrettuali dei servizi sociali) è assai concentrato sui 3-4 destinatari, mentre il livello provinciale e regionale risultano ancor più specializzati. Ciò mostra indubbiamente la differenza di competenze e prerogative istituzionali dei differenti enti territoriali (tra tutti, due temi: i servizi per il lavoro e la sanità), ma può anche interrogare il sindacato circa la necessità di investire su una contrattazione di quadro, di cornice e di indirizzo che potrebbe coinvolgere più temi e più beneficiari anche a partire dai livelli istituzionali superiori.

Tabella 7, Livello territoriale degli accordi per classi di destinatari (percentuale, dati 2011)

	Liv. comunale	Liv. Inter-Comunale	Liv. provinciale	Liv. regionale	Totale
1-2 destinatari	18,0	9,3	35,3	71,4	19,8
3-4 destinatari	30,9	53,5	35,3	9,5	31,6
5-6 destinatari	29,8	23,3	5,9	14,3	28,3
7-8 destinatari	14,4	7,0	5,9	0,0	13,3
Più di 8 destinatari	6,9	7,0	17,6	4,8	7,1
Totale	100	100	100	100	100

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

Ripartizione territoriale

L'elaborazione offerta per il rapporto sulla contrattazione sociale del 2011 può giovare di un ulteriore campo di osservazione: la ripartizione territoriale. La maggiore capillarità della raccolta dei documenti consente quindi di osservare, anzitutto, che circa la metà dei documenti è realizzata nel Nord-ovest; un ulteriore quaranta per cento si divide tra Nord-est e Centro, mentre solo il 6,5% proviene dalle regioni del Sud e Isole (vd. Tabella 8).

Tabella 8, Documenti per ripartizione territoriale (V.a e Percentuale, dati 2011)

	n	%
Nord-ovest	486	50,9
Nord-est	194	20,3
Centro	213	22,3
Sud e isole	62	6,5
Totale	955	100

Una differenza generale (vd. Tabella 9) nella composizione interna dei documenti, per ciascuna ripartizione territoriale, vede un rilievo percentuale sensibilmente inferiore per gli accordi – a fronte di una maggiore presenza di piattaforme e verbali di incontro – nel Sud e nelle Isole; ciò illustra,

probabilmente, una contrattazione sociale più complicata nello sviluppo di un pieno e produttivo percorso negoziale, pur a fronte di proposte articolate nelle piattaforme e l'avvio di incontri di confronto. Viceversa, al centro-nord del paese i dati sono di altro tenore: gli accordi oscillano tra il 70,6% (Nord-est) e il 85% (Centro).

Tabella 9, Ripartizione territoriale per tipologia materiale (Percentuale, dati 2011)

	Piattaforme	Accordi	Verbali	Totale
Nord-ovest	1,2	81,2	17,5	100
Nord-est	3,1	70,6	26,3	100
Centro	7,0	85,0	8,0	100
Sud e isole	16,1	37,1	46,8	100
Totale Italia	3,9	77,0	19,2	100

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

L'articolazione territoriale (vd. Tabella 10) del dato dei destinatari, per i soli accordi e verbali, già illustrato in termini generali, mostra anche in questo caso differenze e convergenze tra i diversi territori. Le differenze, in questo caso, possono essere motivate sia da differenti approcci e priorità negoziali, a monte, nella lettura dei bisogni o negli orientamenti sindacali, ma anche da diversa disponibilità di risorse per concludere fattivamente i confronti con interventi e investimenti. Alcuni esempi risultano evidenti, in questo senso: il Nord-est vede le più ampie percentuali di interventi nei confronti dei soggetti fragili "tradizionali" destinatari di servizi sociali e assistenziali (anziani, disabili, poveri, non autosufficienti) o i lavoratori e lavoratrici vittime della crisi; ciò viene in luce insieme a un impegno superiore alla media verso gli immigrati, le donne e i giovani. Per certi versi questo modello è ripetuto nel Centro. Al Nord-est come al Centro il forte investimento nei destinatari "tradizionali" e nei "soggetti specifici" pare pertanto il segno di una congiunzione di fattori: sicuramente l'emersione anche in alcune delle aree più ricche del paese di sacche o condizioni trasversali di nuova povertà e fragilità sociale; accanto a questo una disponibilità di risorse maggiore che altrove, a volte complementari tra i diversi livelli amministrativi (ad esempio, per la non autosufficienza o il sostegno agli affitti); il tutto sostenuto da specifiche culture amministrative e sindacali particolarmente proattive, almeno in alcune loro punte di eccellenza. A questo profilo va aggiunta una presenza significativa del Terzo settore che, come vedremo, risulta destinatario degli interventi sia in termini di promozione e sostegno sia in quelli di coinvolgimento nell'erogazione di servizi alla cittadinanza (anche in modo ambivalente: tra la sussidiarietà orizzontale, partecipativa e promozionale, e l'esternalizzazione, la delega e la remissione di funzioni pubbliche istituzionali al campo associativo). Il Nord-ovest, accanto a un rilievo degli interventi "tradizionali" e verso i lavoratori in crisi e disoccupati, vede invece un minor peso di giovani, donne e minori. Al Sud e nelle Isole, invece, gli interventi paiono maggiormente diversificati, forse per il frutto di un numero maggiore di interventi specifici e mirati, nei singoli accordi, piuttosto che di intese ampie – ad esempio sul bilancio di previsione dei comuni –. I dati sopra la media nazionale, sempre al Sud, si concentrano soprattutto su non autosufficienti, disabili e disoccupati.

Tabella 10, Soggetti destinatari per ripartizione territoriale (Accordi e verbali, Percentuale, dati 2011)

	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e isole	Totale Italia
Generalità di cittadini/famiglie	84,9	84,6	84,8	43,9	83,0
Anziani	85,6	83,5	62,3	65,9	79,3

Minori e infanzia	47,1	63,2	54,5	29,3	51,1
Non autosufficienti	47,5	58,2	37,7	46,3	47,5
Famiglie e individui in condizione di povertà	38,3	59,9	30,4	36,6	40,9
Disabili	45,8	28,0	27,7	48,8	38,5
Lavoratori/trici di aziende in crisi	21,1	50,5	50,3	14,6	33,1
Disoccupati	21,8	33,0	8,9	26,8	21,5
Giovani	11,9	17,0	9,4	17,1	12,7
Lavoratori/trici	3,1	18,7	26,2	22,0	12,1
Immigrati	4,6	20,9	13,1	14,6	10,2
Terzo settore	6,1	14,8	15,2	7,3	9,9
Donne	1,9	15,4	5,2	29,3	6,6
Imprese	0,8	7,7	10,5	2,4	4,4
Inoccupati	2,3	4,4	4,7	12,2	3,7
Lavoratori/trici precari	0,6	0,5	8,9	9,8	2,8
Altri destinatari	1,0	1,6	0,5	4,9	1,2
Lavoratori autonomi	0,6	2,7	0,5	2,4	1,1
Persone lgbt	0,4	0,5	1,0	4,9	0,8
Detenuti/ex detenuti	0,6	0,5	0,5	2,4	0,7
Consumatori di sostanze e dipendenze	0,4	0,5	0,5	2,4	0,6
Totale	426,4	566,1	452,8	443,9	461,7

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

Sotto il profilo delle parti coinvolte negli accordi, emergono ulteriori differenze territoriali (vd. Tabella 11). Il dato del coinvolgimento delle amministrazioni comunali vede gli opposti del Nord-ovest (98,3%) e del Sud e Isole (67,5%) segno di una contrattazione che nel meridione ha più forti difficoltà nel rapporto con i comuni, e mostra anche un profilo differente; ad esempio, assai più orientato – volontariamente o forzatamente – alla contrattazione in ambito sociale e di distretto sanitario sovracomunale (17,5%, vd. anche Tabella 14) o impegnato in tentativi di accordo sullo sviluppo e il sostegno al lavoro (maggiore è la presenza degli enti regionali e provinciali, nonché delle organizzazioni datoriali).

Tabella 11, Parti coinvolte per ripartizione territoriale (Accordi e verbali, Percentuale, dati 2011)

	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e isole	Totale Italia
Amministrazione comunale	98,3	82,4	82,6	67,5	90,4
Spi-Fnp-Uilp	89,5	69,2	61,4	45,0	77,4
Cgil-Cisl-Uil	42,1	54,4	77,7	50,0	52,4
Categorie lavoratori	24,6	15,9	3,8	0,0	17,4
Distretti, ambiti, consorzi socio-sanitari	4,4	7,1	4,3	17,5	5,6
Cgil	1,1	14,8	6,0	10,0	5,3
Spi	1,7	8,8	5,4	22,5	4,9
Altri enti	3,6	4,9	3,8	12,5	4,3
Fnp	1,7	8,2	3,3	5,0	3,5
Altre organizzazioni sindacali	0,2	4,9	7,1	7,5	3,0
Amministrazione regionale	0,4	3,3	7,1	5,0	2,6
Terzo settore e fondazioni	3,8	0,0	1,1	7,5	2,6
Associazioni dell'industria	0,6	2,2	5,4	5,0	2,2
Cisl	0,6	3,3	4,3	2,5	2,0
Amministrazione provinciale	1,1	1,1	4,9	2,5	1,9

Associazioni della cooperazione	0,6	1,1	3,3	12,5	1,8
Associazioni commercio e artigianato	0,2	1,6	4,3	2,5	1,5
Aziende pubbliche	0,8	2,2	1,1	5,0	1,4
Altre associazioni datoriali	0,2	0,0	5,4	0,0	1,2
Unioni di comuni / comunità montane	0,2	3,3	0,5	2,5	1,0
Autonomie funzionali	1,1	0,0	0,5	5,0	0,9
Aziende private	0,0	0,0	2,7	0,0	0,6
Anci	0,4	0,5	0,0	0,0	0,3
Uilp	0,0	0,0	0,5	2,5	0,2
Ordini professionali	0,0	0,0	0,5	0,0	0,1
Upi	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1
Totale	277,4	289,2	297	290	284,6

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

Tabella 12, Classi di destinatari per ripartizione territoriale (Accordi e verbali, Percentuale, dati 2011)

	1-2 destinatari	3-4 destinatari	5-6 destinatari	7-8 destinatari	Più di 8 destinatari	Totale
Nord-ovest	22,0	35,6	29,1	11,1	2,3	100
Nord-est	15,9	18,7	29,1	18,7	17,6	100
Centro	23,0	32,5	30,9	7,9	5,8	100
Sud e isole	39,0	26,8	9,8	14,6	9,8	100
Totale Italia	21,8	31,0	28,6	12,1	6,5	100

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

Per la parte sindacale, il dato delle parti coinvolte risulta decisamente interessante, mostrando in controtuce differenti modelli di organizzazione negoziale. A Nord-ovest, è assai larga la copertura negoziale garantita dalle organizzazioni dei pensionati (presenti unitariamente nell'89,5% degli accordi), la presenza confederale è inferiore, almeno formalmente nelle firme agli accordi (42,1%); tuttavia, si registra anche la maggiore presenza delle categorie degli attivi (24,6%, in particolare la Funzione pubblica). A Nord-est, le organizzazioni dei pensionati e le confederazioni si avvicinano (rispettivamente, sono presenti nel 69,2% e nel 54,4% degli accordi), mentre la categorie sono presenti in misura significativa per quanto inferiore che a Nord-ovest (15,9%). Il modello del Centro è ancora differente: la presenza confederale è superiore a quella dei sindacati dei pensionati (77,7% contro 61,4%), mentre le categorie degli attivi scendono al 3,8%. Va qui segnalato, soprattutto in Lazio e Abruzzo, ma anche al Sud e Isole, la presenza nella contrattazione di altre sigle sindacali (7,1%, in primo luogo l'Ugl), mentre a Nord-est il dato delle Altre organizzazioni sindacali esprime sostanzialmente la tradizionale inclusione negli accordi con i comuni emiliano-romagnoli delle organizzazioni dei pensionati del lavoro autonomo.

Tabella 13, Classi di parti coinvolte per ripartizione territoriale (Accordi e verbali, Percentuale, dati 2011)

	2 parti coinvolte	3 parti coinvolte	4 parti coinvolte	Più di 4 parti coinvolte	Totale
Nord-ovest	53,1	23,6	21,7	1,7	100
Nord-est	38,5	37,9	22,5	1,1	100
Centro	34,2	51,1	9,2	5,4	100
Sud e isole	42,5	37,5	15,0	5,0	100
Totale Italia	45,6	32,9	19,0	2,5	100

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

Incrociando, infine, l'intervento della contrattazione sul livello territoriale, emerge un'azione assai concentrata su quello comunale nel Nord-ovest (97,9%, vd. Tabella 14), mentre a Nord-est, e in misura più accentuata al Centro, pare più intenso l'intervento portato nella dimensione associativa tra comuni: in quella consortile/distrettuale sociale e sanitaria, nonché l'interlocuzione con province e regioni.

Tabella 14, Livello territoriale per ripartizione territoriale (Accordi e verbali, Percentuale, dati 2011)

	Comunale	Inter-comunale	Regionale	Provinciale	Altro	Totale
Nord-ovest	97,9	0,8	0	1,3	0	100
Nord-est	84,6	9,0	3,2	1,1	2,1	100
Centro	73,2	11,6	10,6	4,5	0	100
Sud e isole	69,2	17,3	5,8	7,7	0	100
Totale Italia	88,1	5,8	3,3	2,4	0,4	100

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

La fisionomia tematica della contrattazione sociale

L'analisi e la classificazione dei documenti di contrattazione sociale e territoriale del sindacato ha un suo centro importante nelle misure e nelle tematiche concrete che vengono poste alla discussione. Ciò verrà affrontato nelle prossime pagine mediante l'analisi quantitativa e qualitativa dei temi oggetto di elaborazione nelle piattaforme, e di confronto e concretizzazione negli accordi e nelle intese.

In linea assai generale, le principali aree di politica sociale e territoriale⁴ oggetto di contrattazione sono visibili dalla tabella successiva (Tabella 15). Anzitutto vi risulta una buona formalizzazione degli accordi, mostrata in controluce da cenni e riferimenti alle *Relazioni tra le parti* (nel 68,4% degli accordi: ovvero, relazioni sindacali, modalità di confronto, rimandi ad altri accordi o normative, etc.).

Tabella 15, Aree tematiche negoziali, per accordi-verbali e piattaforme (V.a. e Percentuale, dati 2011)

	Accordi-Verbali		Piattaforme	
	N	%	n	%
1 Relazioni tra le parti	618	68,4	29	82,9
2 Politiche e strumenti della partecipazione	224	24,8	9	25,7
3 Pubblica amministrazione	267	29,5	24	68,6
4 Politiche di bilancio	722	79,9	13	37,1
5 Politiche socio-sanitarie e assistenziali	748	82,7	30	85,7
6 Politiche del lavoro e dello sviluppo	460	50,9	22	62,9
7 Politica locale dei redditi e delle entrate	795	87,9	28	80,0
8 Azioni di contrasto delle discriminazioni	106	11,7	10	28,6
9 Politiche abitative e del territorio	485	53,7	23	65,7
10 Politiche infanzia giovani educative	434	48,0	18	51,4
11 Politiche culturali socializzazione e sicurezza	343	37,9	11	31,4
Totale	5202	575,4	217	620,0

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

Quest'area, quindi, più che contenuti negoziali veri e propri esprime un indice della proceduralizzazione della pratica di contrattazione sociale; insieme ad altre due aree fornisce un segnale circa il radicamento della negoziazione, insieme alla sua rilevanza nel discorso pubblico e nelle modalità di relazione tra amministrazioni, sindacati e cittadinanza. A questo proposito, l'area 2, che raccoglie le *Politiche e strumenti della partecipazione* risulta presente nel 24,8% degli accordi e nel 25,7% delle piattaforme; questo dato risulta in crescita rispetto al 2010, e si manifesta concretamente non solo nella costituzione di ambiti e spazi partecipativi specifici (consulte, resti associative, consultazione dei cittadini) ma, sebbene non in modo omogeneo sul territorio nazionale, in più prosaici ma determinanti riferimenti alla divulgazione dei contenuti e dei risultati degli accordi stessi.

⁴ La contrattazione sociale del sindacato è stata classificata e analizzata secondo uno schema di classificazione dall'impianto universalistico, nel quale sono rappresentate undici aree di politiche sociali e territoriali, a cui seguono due livelli ulteriori di dettaglio: un secondo livello che specifica alcune linee di intervento e un eventuale terzo livello laddove la complessità delle tematiche lo ha richiesto.

Le aree tematiche di maggior rilievo negli accordi sono quella delle *Politiche socio-sanitarie e assistenziali* (82,7% negli accordi, 85,7% nelle piattaforme), l'area della *Politica locale dei redditi e delle entrate* (presente nell'87,9% degli accordi e nell'80% delle piattaforme), seguite dalle *Politiche abitative e del territorio* (53,7% tra gli accordi, 65,7% tra le piattaforme) e dalle *Politiche per l'infanzia, i giovani ed educative* (rispettivamente 48% per gli accordi, 51,4% tra le piattaforme). Va sottolineato che anche la rilevazione del 2011, come già quella precedente, vede una considerevole differenza tra la presenza nelle agende sindacali di proposte per l'integrazione e antidiscriminazione (28,6%) e quella che si realizza negli accordi (11,7%). Una grande distanza tra richieste sindacali e temi tradotti in accordo si ritrova nell'area dedicata alle politiche della *Pubblica amministrazione*: se vi sono interventi in materia nel 29,5% degli accordi, il richiamo nelle piattaforme si ritrova nel 68%, confermando il dato del 2010. Infine, va evidenziato un punto potenzialmente critico, ovvero quello relativo all'area delle *Politiche del lavoro e dello sviluppo*, in diminuzione negli accordi (50,9%) rispetto al dato rilevato nel 2010. Si tratta naturalmente di un punto delicato, poiché sotto questa espressione tematica sono raccolti sia gli interventi anticrisi e di sostegno al reddito sia le azioni per lo sviluppo economico dei territori. Nonostante il segnale di allerta, per un dettaglio ulteriore, anche relativo agli spostamenti interni a questa area tra tipi diversi di interventi e di destinatari, si rimanda al paragrafo specifico del prossimo capitolo.

Il confronto con le piattaforme non risulta particolarmente illuminante se non per il peso congiunturale superiore – ovvero legato alla scarsità di risorse e alle difficoltà finanziarie degli enti locali – che vi hanno i temi delle politiche del lavoro e sviluppo, ma anche delle politiche abitative e del territorio, rispetto a quanto è effettivamente conseguito negli accordi. È al contrario un dato ricorrente la maggiore presenza di punti di programma nel campo delle pari opportunità e delle politiche antidiscriminatorie, che conseguono solitamente ben pochi risultati negli accordi.

Gli effetti della crisi, i disequilibri tra bisogni e possibilità di intervento, come anche le differenze di sensibilità e culture sia amministrative sia sindacali si possono riscontrare a un primo sguardo dei dati sui temi della contrattazione sociale e la loro ripartizione territoriale (vd. Tabella 16). Appare un profilo tematico del Nord-ovest che – per quanto in mutamento, su questo aspetto a partire dalla metà degli anni duemila – vede una contrattazione meno formalizzata, ovvero che si poggia su una tradizione informale di mutuo riconoscimento tra parti sociali e istituzioni locali, garantita da un rapporto sviluppato fin dagli anni novanta anche al di là del colore politico delle coalizioni di governo locale. Per quanto riguarda i temi contrattati, è fortissima la presenza di accordi sulle Politiche di bilancio (91%); superiori alla media nazionale i temi di accordo sulle politiche dei redditi (92,9%) e appena inferiori quelle strettamente sociali (79,5%), facendo proprio della contrattazione su tasse, tariffe e compartecipazione al welfare il nucleo chiave della contrattazione sociale del Nord-ovest. A Nord-est e Centro (con la forte rilevanza, rispettivamente, dell'Emilia Romagna e della Toscana) emergono dati superiori alla media in quasi tutte le aree tematiche della contrattazione, segno di maggiore articolazione tematica degli accordi. In alcuni casi, ciò è particolarmente evidente: il 40,3% degli accordi del Nord-est fa riferimento a politiche della partecipazione; circa i due terzi degli accordi sia a Nord-est che nel Centro si occupa di politiche del lavoro e sviluppo e di politiche abitative; e ciò è particolarmente rilevante se si pensa che in genere tali politiche sono associate più facilmente a entità comunali di media grandezza e a capacità di spesa/intervento, quando non a livelli istituzionali superiori a quello dei comuni. Il Sud e le Isole, invece, mostrano dati comparabili alle medie solo per le Politiche socio-sanitarie e assistenziali; un segnale certo di un'urgenza specifica rispetto a qualità e quantità dei servizi di welfare per i cittadini (66,7%), ma anche indice di accordi più specifici, minore contrattazione sui bilanci comunali, minore capacità di intervenire a livello micro-locale su campi come quello del lavoro e dello sviluppo (solamente nel 14,3% degli accordi).

Tabella 16, Aree tematiche negoziali per ripartizione territoriale (Accordi e verbali, Percentuale, dati 2011)

	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e Isole	Totale Italia
1 Relazioni tra le parti	52,0	87,6	89,3	73,8	68,4
2 Politiche e strumenti della partecipazione	19,4	40,3	23,0	26,2	24,8
3 Pubblica amministrazione	7,7	61,3	57,1	9,5	29,6
4 Politiche di bilancio	91,0	75,3	66,3	38,1	80,0
5 Politiche socio-sanitarie e assistenziali	79,5	90,3	86,7	66,7	82,7
6 Politiche del lavoro e dello sviluppo	43,8	65,1	62,8	14,3	50,9
7 Politica locale dei redditi e delle entrate	92,9	90,3	83,2	45,2	88,0
8 Azioni di contrasto delle discriminazioni	5,2	25,8	15,3	7,1	11,7
9 Politiche abitative e del territorio	47,0	66,7	62,2	33,3	53,7
10 Politiche infanzia giovani educative	44,7	61,3	49,0	23,8	48,1
11 Politiche culturali socializzazione e sicurezza	42,0	36,6	31,6	28,6	38,0

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

La complessità generale dei documenti negoziali si può anche dedurre da dati di sintesi quali la media e la mediana delle aree tematiche e dalle singole voci negoziali coperte da accordi e piattaforme. Dalla Tabella 17 si può notare come negli accordi e nei verbali si ritrovano, in media, riferimenti a quasi sei aree tematiche diverse (5,7) e a 13,5 singole voci di intervento, azione, iniziativa. La mediana – ovvero il valore che è espresso dal caso collocato a metà del gruppo di documenti analizzati è collocata su 11 voci tematiche. Ciò significa che a fronte di metà degli accordi che non supera le undici voci tematiche, ve ne è senz'altro una quota significativa che ne alza la media.

Tabella 17, Aree tematiche e Totale voci tematiche, per Accordi-verbali e Piattaforme (media, mediana e somma, dati 2011)

	Accordi-Verbali		Piattaforme		
	Totale voci tematiche	Aree tematiche	Totale voci tematiche	Aree tematiche	
Media	13,5	5,7	Media	20,3	5,9
Mediana	11,0	6,0	Mediana	20,0	6,0
Somma	12191	5202	Somma	711	217

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

L'articolazione delle aree tematiche affrontate negli accordi e nei verbali per livello territoriale mostra ulteriormente la complessità e la diversificazione della pratica negoziale. Ancora una volta va sottolineato come questa differenziazione sia interpretabile come risorsa e come limite, allo stesso tempo. Difatti, se è vero che a differenti livelli territoriali si può operare con maggior profitto su determinati temi, e d'altra parte il sindacato si confronta con diversi soggetti istituzionali portatori di differenti prerogative politiche e funzionali; è anche vero che le ricadute al livello comunale, in termini di agende negoziali, spunti progettuali e utilizzo di risorse finanziarie e ideative, e viceversa la tematizzazione anche a livello provinciale e regionale di questioni affrontate con fatica e capacità sperimentale nei singoli comuni potrebbero essere maggiormente valorizzate.

Ciò detto, dalla Tabella 18 emerge come la contrattazione a livello comunale sia la più distribuita tra le diverse tematiche; quella intercomunale sia fortemente centrata sul socio-sanitario e assistenziale (riflesso della presenza a questo livello delle entità consortili/distrettuali legate al sistema locale dei servizi sociali) e che il livello regionale si concentri sulle politiche dello sviluppo.

Tabella 18, Aree tematiche negoziali per livello territoriale (Accordi e verbali, Percentuale, dati 2011)

	Liv. comunale	Liv. intercomunale	Liv. provinciale	Liv. regionale	Totale
1 Relazioni tra le parti	66,8	76,5	90,0	82,8	68,4
2 Politiche e strumenti della partecipazione	25,3	29,4	15,0	13,8	24,8
3 Pubblica amministrazione	28,0	54,9	35,0	24,1	29,5
4 Politiche di bilancio	87,6	21,6	25,0	10,3	79,9
5 Politiche socio-sanitarie e assistenziali	84,0	90,2	70,0	44,8	82,7
6 Politiche del lavoro e dello sviluppo	51,9	35,3	40,0	62,1	50,9
7 Politica locale dei redditi e delle entrate	93,8	60,8	30,0	24,1	87,9
8 Azioni di contrasto delle discriminazioni	12,3	7,8	15,0	3,4	11,7
9 Politiche abitative e del territorio	58,5	11,8	25,0	13,8	53,7
10 Politiche infanzia giovani educative	52,3	21,6	15,0	3,4	48,0
11 Politiche culturali socializzazione e sicurezza	41,5	13,7	10,0	0,0	37,9

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

La maggiore o minore presenza di alcuni temi negoziali è in qualche misura legata alla minore o maggior presenza di attori negoziali, e di conseguenza si riflette sul numero di beneficiari degli accordi. Detto in altri termini, accordi maggiormente discussi e partecipati hanno maggiori possibilità di affrontare temi negoziali specifici, e pertanto vi è maggior probabilità che i benefici siano maggiormente diffusi sia verso l'intera popolazione sia verso soggetti e gruppi determinati, altrimenti poco visibili nelle agende della contrattazione sociale. In particolare, come evidenzia la Tabella 19, le politiche del lavoro e dello sviluppo sono presenti nel 37,4% degli accordi che presentano solo due soggetti, e raggiungono il 77,3% degli accordi firmati da più di 4 soggetti. Anche la crescita di altre aree di intervento risulta legata al maggiore coinvolgimento di attori negoziali: particolarmente le politiche dell'infanzia e quelle contro le discriminazioni. Al contrario, decresce la presenza delle politiche culturali e per la socializzazione (nelle quali, come si vedrà, sono fortemente presenti specie nei piccoli comuni gli interventi aggregativi, sportivi e per il turismo sociale rivolti agli anziani).

Tabella 19, Aree tematiche negoziali per classi di parti coinvolte (Accordi e verbali, Percentuale, dati 2011)

	2 soggetti	3 soggetti	4 soggetti	Più di 4 soggetti	Totale
1 Relazioni tra le parti	47,4	78,5	97,0	86,4	68,3
2 Politiche e strumenti della partecipazione	30,5	17,3	24,6	18,2	24,3
3 Pubblica amministrazione	20,0	38,8	31,1	31,8	28,9
4 Politiche di bilancio	86,2	80,6	80,8	27,3	81,0
5 Politiche socio-sanitarie e assistenziali	88,2	86,2	68,9	50,0	82,6
6 Politiche del lavoro e dello sviluppo	37,4	57,8	68,9	77,3	51,1
7 Politica locale dei redditi e delle entrate	89,5	91,0	89,2	63,6	88,9
8 Azioni di contrasto delle discriminazioni	8,7	12,8	16,8	9,1	11,6
9 Politiche abitative e del territorio	53,6	55,7	56,3	27,3	54,0
10 Politiche infanzia giovani educative	35,1	57,4	65,9	36,4	48,2
11 Politiche culturali socializzazione e sicurezza	46,4	33,2	31,7	13,6	38,5

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

La Tabella 20 mostra l'altra faccia della complessità negoziale, quella riferita ai destinatari. Se in generale, la presenza di molti destinatari (più di 8) è indice di accordi complessi che vanno a coprire molte aree negoziali, vi sono alcune aree che risultano assolutamente prioritarie, ovvero quasi sempre presenti a prescindere dal numero di destinatari complessivo. Difatti, è sufficiente che vi siano 1-2 destinatari in un accordo, perché nel 57,9% e nel 71,3% dei casi ci si occupi, rispettivamente, di politiche socio-sanitarie e assistenziali e di politica locale dei redditi. Viceversa, vi sono aree e destinatari che risultano associati solo ad accordi di maggiore complessità: le politiche antidiscriminatorie, ma anche quelle per i giovani e l'infanzia, fino a quelle del lavoro e dello sviluppo.

Tabella 20, Aree tematiche negoziali per classi di soggetti destinatari (Accordi e verbali, Percentuale, dati 2011)

	1-2 destinatari	3-4 Destinatari	5-6 destinatari	7-8 destinatari	Più di 8 Destinatari	Totale
1 Relazioni tra le parti	66,7	69,3	63,0	68,5	87,7	68,0
2 Politiche e strumenti della partecipazione	10,8	16,2	28,3	37,0	70,2	24,5
3 Pubblica amministrazione	11,8	23,8	33,9	39,8	70,2	29,0
4 Politiche di bilancio	63,6	80,9	88,6	87,0	82,5	80,1
5 Politiche socio-sanitarie e assistenziali	57,9	80,9	94,9	95,4	96,5	82,6
6 Politiche del lavoro e dello sviluppo	26,7	41,5	61,4	73,1	89,5	50,8
7 Politica locale dei redditi e delle entrate	71,3	90,3	94,5	98,1	89,5	88,2
8 Azioni di contrasto delle discriminazioni	2,6	4,7	9,1	24,1	61,4	11,4
9 Politiche abitative e del territorio	22,6	49,8	63,8	77,8	86,0	53,5
10 Politiche infanzia giovani educative	11,3	42,2	63,0	74,1	82,5	47,8
11 Politiche culturali socializzazione e sicurezza	15,4	33,9	46,9	51,9	71,9	38,2

Fonte: Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi (2011)

La “mappa” delle voci tematiche negoziali

Dopo aver tratteggiato il profilo generale della contrattazione sociale 2011, ed essere entrati nell’articolazione delle tematiche negoziali con le variabili principali, nel presente capitolo verranno delineate le dimensioni, le caratteristiche quantitative, i rapporti e le proporzioni tra le diverse aree e voci negoziali utilizzate nello *schema di classificazione* della contrattazione sociale (nel complesso 139 voci di classificazione di aree e specifiche tematiche negoziali).

Lo schema stesso è parte del set di variabili identificative e descrittive di ciascun documento inserito nell’Osservatorio, ed è connesso strettamente alle altre variabili: ad esempio, attraverso la scelta di concentrarsi, nello schema, su aree e voci specifiche riferite alle diverse politiche sociali e territoriali, approntando uno schema universalistico e affiancando a questo la definizione di un campo dedicato ai beneficiari degli interventi per aggiungere specificità all’approccio prescelto. Ciò ha consentito, in linea generale, di evitare il rischio di uno schema in qualche modo spurio, che contenesse sia voci strettamente tematiche e strutturali insieme a voci relative a soggetti specifici e a temi congiunturali.

Le aree tematiche sono state concepite, nelle loro relazioni reciproche e nell’articolazione interna, per fornire una *mappa* delle tematiche negoziali, e cioè delle materie contrattate, che fosse il più possibile rispecchiante e integrata con le forme stesse dell’azione contrattuale sociale e territoriale. Pertanto, dopo l’ampia lettura e immersione nei dati elaborati per il *Rapporto* 2010, sono stati introdotti limitati ma in qualche misura significativi cambiamenti nello schema⁵.

Nelle prossime pagine si procederà, quindi, per ogni area tematica a una descrizione del peso e dei contenuti principali delle singole voci negoziali presenti negli accordi e nei verbali di incontro. Un’articolazione così puntuale dei risultati e delle linee di orientamento sviluppate nei confronti negoziali non è solo parte di una restituzione completa dell’attività di contrattazione sociale e territoriale della Cgil, ma è anche la premessa per la costruzione di *mappe* pratiche – per l’orientamento – e cognitive – per l’attribuzione di senso strategico – utili all’iniziativa sindacale.

Oltre a ciò, si proverà a evidenziare la connessione tra diverse aree e voci negoziali, l’incidenza trasversale dei tagli dei trasferimenti e dei bilanci, i riflessi della cultura amministrativa e delle scelte sindacali, anticipando parzialmente l’approfondimento dei casi di studio territoriali affrontati nella Parte II del *Rapporto*. Tutto questo per tornare a sottolineare, anche attraverso la struttura del rapporto, la multidimensionalità e la trasversalità di molte materie negoziali, le quali possono ricevere *ordine* solo per mezzo di un’efficace azione di coinvolgimento e attivazione delle risorse presenti nel sindacato stesso, nelle società locali e nei territori.

⁵ Precisamente, è stata aggiunta (area 2) la voce Promozione del terzo settore e della partecipazione sociale, per evidenziare da una parte l’investimento delle amministrazioni nello sviluppo della vita associativa e della partecipazione, accanto alla sollecitazione nei confronti del Terzo settore affinché sia presente nel campo dell’offerta di servizi ai cittadini. Vi è poi l’introduzione (area 3) delle Relazioni tra amministrazioni e gestioni associate, nell’area sulla Pubblica amministrazione, per segnalare i rapporti emergenti di livello inter e sovracomunale, nell’ambito della governance e dei servizi. Negli interventi sociali di contrasto alla povertà (area 5) ritroviamo la voce Contributi in servizi o beni di prima necessità, alla quale sono associati interventi in qualche misura d’emergenza sulla questione povertà. Infine, è stata definita nell’area sulla politica dei redditi e delle entrate (area 7) la voce Altre tariffe imposte e tasse locali, nella quale emergono interventi che pur avendo un peso limitato nel campo della finanza locale sono risultati emergenti.

Area 1. Relazioni tra le parti e definizione del processo

L'annotazione delle premesse ai temi di accordo nella stesura di un documento negoziale non dovrebbe rappresentare un puro e semplice preambolo di natura formale, in fondo trascurabile in sede di analisi. In qualche modo, al contrario, esso consente di osservare, attraverso la forma e l'impostazione del testo di accordo, la qualità del processo negoziale stesso.

Dietro e oltre il dato generale, comunque considerevole, dei temi e delle note di relazione tra le parti ritrovate nei documenti (presenti nel 68,4% di accordi e verbali di incontro), è possibile osservare uno stato assai diversificato dei rapporti negoziali, e di conseguenza della formalizzazione dei testi degli accordi. In molte *Valutazioni di premessa* (nel complesso presenti in oltre un accordo su due: 55%) emergono unicamente riferimenti al riconoscimento delle parti sociali e alla continuità della relazione negoziale. In altri casi, vi è anche il riferimento ad accordi precedenti, al contesto generale e allo stato della fiscalità delle amministrazioni locali, giudizi sulle iniziative di politica economica e finanziaria dei governi nazionali e regionali, con cenni alle normative che forniscono vincoli e opportunità all'azione di bilancio e in generale alle politiche sociali e territoriali. In altri casi, più rari, prima di entrare nel merito dei temi negoziati le premesse si articolano nella presentazione dello spettro di servizi del territorio e sui livelli di offerta, sui parametri relativi alle entrate fiscali e tariffarie degli enti locali per l'anno precedente e in corso. Ciò consente una certa trasparenza e un possibile raffronto tra la situazione data e i temi discussi e negoziati nel corso della trattativa per l'anno di bilancio. In un numero minore di casi, come premessa all'accordo si fa riferimento ad altri accordi di livello superiore (ad esempio accordi con l'Anci regionale sui patti antievasione, o con la regione per tematiche legate alla sanità, etc.) oppure ad accordi di più ampio respiro che impegnano le parti contraenti, ad esempio precedenti accordi di mandato ancora in corso.

Accordi e Verbali

Area primo livello	Area secondo livello (e solo primo livello)	Area terzo livello (e solo secondo livello)
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo (618 / 68,4%)	1.1. Valutazioni di premessa (505 / 55%) 1.2. Composizione tavoli di confronto (196 / 21,4%) 1.3. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (221 / 24,1%)	

Un altro indicatore di qualità – o a seconda dei casi, di criticità – del percorso negoziale è dato dalla presenza di rimandi alla *Composizione di tavoli di confronto* successivi all'accordo stesso. Tale voce risulta presente in circa un quinto degli accordi e verbali di incontro (21,4%), e consente di evidenziare il livello di approfondimento tecnico e sostanziale che diverse materie necessitano successivamente a all'accordo che ne ha determinato la cornice generale. Ciò potrebbe anche alludere all'interlocutorietà dei contenuti dell'accordo stesso, nel quale si rimanda a momenti successivi la risoluzione di nodi critici non arrivati a una piena condivisione in sede di negoziato.

Un indice di reale completamento del percorso negoziale emerge nell'ultima voce dell'area, quella che in tutte le aree è indicata con *Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori*. Nella specifica area sulle relazioni tra le parti, ciò sta a indicare la precisazione all'interno dell'accordo di momenti successivi di verifica circa l'applicazione o l'avanzamento degli interventi condivisi nel negoziato. È evidente quanto la formalizzazione di un momento di verifica nel corso dell'anno, specie per gli

accordi sui bilanci di previsione, risulti essenziale per esercitare un controllo sul rispetto delle intese e sulle prerogative amministrative degli enti pubblici.

Area 2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva

Una delle aree generalmente meno presenti negli accordi di contrattazione sociale è quella denominata *Politiche della partecipazione e cittadinanza attiva*. Con questa espressione si intendono anzitutto le iniziative volte a realizzare su piani diversi – dal bilancio alla trasparenza amministrativa, fino a immaginare forme di contributo attivo alle scelte pubbliche – una piena e consapevole presenza dei cittadini entro i processi e le scelte amministrative. Ma non solo: tale area intende monitorare la presenza di iniziative che oltre all’aspetto informativo, mettano in luce anche processi consultivi, partecipativi e comunque di attivazione della cittadinanza.

In linea generale, per il 2011 si registra una percentuale non irrilevante di quest’area (24,8%) che non è *tematica* in senso stretto, ma piuttosto un campo indicatore della qualità della pratica negoziale non vista esclusivamente attraverso lo stato delle relazioni tra le parti coinvolte nella contrattazione, ma invece nel suo riverbero sulla consapevolezza e la partecipazione dei cittadini.

Oltre al dato generale – in aumento negli accordi, rispetto al 2010 – si possono osservare alcuni elementi di dettaglio: la trasparenza e le pratiche di qualità amministrativa (bilancio sociale, di genere, etc.) sono presenti nel 5,3% degli accordi. Le esperienze partecipative dirette, o indirette, alle scelte di bilancio risultano invece un’eccezione assai rara: presente nel 0,8%.

I *Percorsi di informazione, consultazione e coinvolgimento dei cittadini* emergono nel 15% dei documenti, sebbene la parte di maggiore consistenza di tali iniziative si concentri sul piano puramente informativo (dagli uffici Informagiovani, alla qualificazione degli Urp comunali, a sportelli informativi rivolti a donne, immigrati e altri soggetti specifici). Va sottolineato che tali momenti di informazione si rivolgono prevalentemente ai soggetti che già di per sé sono poco presenti tra i destinatari degli interventi di contrattazione sociale (donne, giovani, immigrati, lavoratori precari). Ciò, da una parte, allude a un interesse delle amministrazioni per raggiungere e promuovere la condizione di gruppi specifici di popolazione; ma allo stesso tempo torna a evidenziare la *reclusione* di tali soggetti entro iniziative non ordinarie, insieme alla difficoltà di immaginare percorsi di partecipazione più ampia che vadano più a fondo nel coinvolgimento della cittadinanza, in termini universalistici, nelle politiche sociali e territoriali (come pure avviene in alcuni casi territoriali, laddove si prevede nella lettera degli accordi la programmazione di assemblee pubbliche per informare i cittadini circa i contenuti degli accordi).

Rilevante risulta il dato della *Promozione della partecipazione e del terzo settore* (8,6% degli accordi). Si tratta in questo caso di un dato ambivalente: da una parte in quanto sostegno alla partecipazione tramite esperienze di volontariato civico o direttamente all’associazionismo in termini di servizi e anche contributi, dall’altra come riconoscimento e/o cooptazione nell’erogazione di servizi complementari – ma anche sostitutivi – a quelli pubblici attraverso l’esplicitazione delle convenzioni anche negli accordi negoziali.

Accordi e Verbali

Area primo livello	Area secondo livello (e solo primo livello)	Area terzo livello (e solo secondo livello)
--------------------	---	---

2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (224 / 24,8%)

di cui solo I livello (4 / 0,4%)	
2.1. Bilanci sulla qualità sociale (49 / 5,3%) di cui solo II livello (7 / 0,8%)	2.1.1. Bilancio sociale (39 / 4,2%) 2.1.2. Bilancio di genere (10 / 1,1%) 2.1.3. Bilancio ambientale (0)
2.2. Bilancio partecipato, partecipativo (8 / 0,9%)	
2.3. Percorsi di informazione, consultazione coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini (138 / 15%)	
2.4. Promozione del terzo settore e della partecipazione sociale (79 / 8,6%)	
2.5. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (8 / 0,9%)	

Area 3. Pubblica amministrazione

Lo sguardo portato alle politiche riguardanti la pubblica amministrazione risulta di grande importanza per valutare nel complesso la contrattazione sociale e territoriale. Anzitutto, per sviluppare gli interventi a favore dei cittadini in un contesto che richiede – a monte, e durante il processo decisionale – la partecipazione di una vasta rappresentanza di soggetti del territorio, risulta essenziale poter valutare gli indirizzi, lo stato attuale, le riforme necessarie e quindi le capacità di adattamento della macchina politico-amministrativa. Nel complesso, l'area della *Pubblica amministrazione* va a coprire il 29,5% degli accordi del 2011, un dato analogo a quello del 2010.

Accordi e Verbali

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
3. Pubblica amministrazione (267 / 29,5%) di cui solo I livello (6 / 0,7%)		
	3.1. Politiche del personale (100 / 10,9%)	
	3.2. Esternalizzazioni e internalizzazioni (52 / 5,7%)	
	3.3. Regolazione appalti e subappalti (96 / 10,5%)	
	3.4. Accreditamento (26 / 2,8%)	
	3.5. Formazione del personale e organizzazione (28 / 3,1%)	
	3.6. Aziende pubbliche e partecipate (22 / 2,4%)	
	3.7. Relazioni tra amministrazioni e gestioni associate (104 / 11,3%)	
	3.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (49 / 5,3%)	

Va anzitutto notata la presenza significativa di interventi di *Regolazione di appalti e subappalti* (10,5%), spesso associati in alcune aree del paese a interventi di contrasto della precarietà, del lavoro nero e per la salute e sicurezza, ovvero alla connessione tra appalti pubblici e clausole sociali, garanzie di trasparenza e correttezza del rapporto di lavoro tra aziende fornitrici e lavoratori delle stesse (vd. dati Area 6).

Si segnala una leggera crescita di riferimenti alle *Esternalizzazioni* dei servizi (5,7%); e su questo punto, aldilà del dato puramente numerico, si riscontrano interventi specie nel campo sociale (i servizi e la gestione di asili nido e scuole per l'infanzia in convenzione, il trasporto scolastico). Tra gli altri temi, vi sono alcuni spunti emergenti sui processi e le procedure concrete di *Accreditamento* del Terzo settore nei servizi sociali, per quanto in una percentuale limitata di documenti (2,8%) e specie nei servizi domiciliari che – come si vedrà nell'Area 5 – sono stati nel corso dell'anno significativamente

soggetto di interventi regolativi, in relazione ai soggetti erogatori e a nuove modalità di compartecipazione.

Uno degli elementi di novità nella classificazione della contrattazione sociale e territoriale è stata l'introduzione della voce *Relazioni tra istituzioni e gestioni associate* (11,3%). Questo elemento, messo in relazione con le aree di II livello delle Politiche socio-sanitarie e assistenziali, relative ai modelli organizzativi e alla programmazione, fornisce elementi utili per osservare nel complesso i mutamenti della governance territoriale. Anche se non vi era una voce corrispondente, nel 2010, è possibile affermare che le relazioni tra amministrazioni, specie comunali; risultano in crescita. Si tratta inoltre di un indicatore della spinta a gestioni associate di servizi non solo socio-sanitari e assistenziali (e quindi polizia municipale, trasporti, risorse e beni comuni); mentre di minor rilievo quantitativo è l'intervento sulle *Aziende pubbliche e partecipate* (2,4%), un tema che sarà probabilmente oggetto di confronto e disputa nell'anno in corso e nel prossimo, anche a seguito degli esiti del referendum popolare del 11-12 giugno 2011 e delle successive norme nazionali sul tema (come definito nel Dl 1/2012, che modifica il Dl 138/2011). Va comunque sottolineato che l'onda di una più intensa attivazione di relazioni intercomunali con la creazione di livelli di raccordo istituzionale (Unioni di comuni, conferenze metropolitane dei sindaci, consorzi, etc.) per quanto sostenuta, nel testo degli accordi, da una cornice di motivazioni all'insegna di una lungimirante programmazione delle politiche territoriali – verso l'integrazione di aree socio-economiche e territoriali affini e valorizzando le condizioni di sviluppo locale – attualmente pare configurarsi prevalentemente nella dimensione del risparmio sulle gestioni e sui servizi, portato avanti mediante un tentativo di impostare una macchina amministrativa intercomunale che non abbia i nodi critici già noti per gli altri livelli amministrativi. Ad esempio, sebbene sia limitato il riferimento alle aziende pubbliche e partecipate, in esso ricorre il legame tra regolazione virtuosa e integrata degli appalti e livello sovracomunale anche in rapporto ai possibili risparmi di spesa: attraverso la riduzione di consulenze o collaborazioni professionali esterne, ma anche mediante la riduzione dei costi derivanti dalla proliferazione dei consigli di amministrazione delle aziende partecipate e multiutility.

Tra i temi che riguardano i lavoratori del settore pubblico, risulta che la *Formazione del personale e organizzazione* rimane un campo di intervento ancora assai limitato (3,1%), e inferiore alla voce *Politiche del personale* (10,9%) nella quale sono indicati interventi più di carattere gestionale e di relazione ordinaria che non di valorizzazione del lavoro pubblico in sé, e meno quindi in termini strutturali, di servizi implementati e di protagonismo dei dipendenti delle amministrazioni.

Area 4. Politiche di bilancio

Rispetto ai dati raccolti nel 2010, la rilevazione del 2011 mostra una maggiore rappresentatività degli accordi sui bilanci rispetto al complesso degli accordi: il 79,9% tratta di negoziati sulle diverse fasi relative al bilancio dell'amministrazione locale. Ciò in qualche misura è dovuto all'estensione della base dati, che include quest'anno un numero maggiore di accordi, più ramificato nei territori, e in molti di essi approfondendo i livelli amministrativi inferiori e i piccoli comuni. Ciò ha consentito inoltre di evidenziare la grande varietà di ciò che viene solitamente definito, nella titolazione dell'accordo, "confronto sul bilancio di previsione". Difatti, è ancora piuttosto diffusa la prassi di definire tali anche documenti che sostanzialmente recepiscono le scelte amministrative degli enti locali, facendo solo raramente riferimento ai contributi del negoziato con le organizzazioni sindacali.

Un indicatore del deficit di coinvolgimento nelle scelte amministrative di politica sociale e territoriale è fornito anche dal dato dei *Confronti sugli accordi di mandato*, che risultano assai limitati e concentrati territorialmente (2,9%). In questo dato, peraltro, non sono presenti solamente nuovi ed effettivi accordi

di mandato amministrativo, ma spesso emerge il riferimento ad accordi precedenti. Questo può essere visto anche in maniera virtuosa, per quanto riguarda la forma dei documenti e la pratica negoziale che vi sta alle spalle: negli accordi più virtuosi – sotto questo profilo – vi è infatti la presenza, in apertura dell'accordo sul bilancio di previsione, di riferimenti alle linee guida di un precedente accordo di mandato, la verifica degli obiettivi già raggiunti e l'articolazione di quelli previsti per il bilancio di previsione dell'anno in corso.

Le delicatezza del processo negoziale è riassumibile in una serie di necessità, legate alla specificità della pratica di contrattazione sociale e territoriale rispetto alle altre forme di contrattazione sindacale: *continuità, differenziazione, aggiornamento e verifica*. Come già accennato nel commento all'area delle Relazioni tra le parti, l'aggiornamento e la verifica degli accordi stipulati è essenziale, proprio per la natura di intese non immediatamente esigibili; inoltre, un buon accordo sul bilancio dovrebbe prevedere la continuità del processo, da un anno all'altro (anche attraverso la stipula di protocolli specifici di riconoscimento delle parti sociali) e la sua differenziazione a seconda delle fasi, che sebbene abbiano un culmine nella stipula dell'accordo, non si esauriscono in essa. Difatti, risulta importante anche il dato dei *Confronti si consuntivo e assestamento di bilancio* (specie in vista delle prossime stagioni negoziali, legate al mutamento della fiscalità locale) che viene in luce nel 5,7% degli accordi del 2011.

Accordi e Verbali

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
4. Politiche di bilancio (722 / 79,9%) di cui solo I livello (6 / 0,7%)		
	4.1. Confronto sugli accordi di mandato (27 / 2,9%) 4.2. Confronto sui bilanci di previsione (699 / 76,1%) 4.3. Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio (52 / 5,7%) 4.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (8 / 0,9%)	

Area 5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali

Il cuore delle politiche sociali e territoriali è rappresentato senz'altro da quelle strettamente sociali, sanitarie e assistenziali insieme al gruppo di politiche locali dei redditi e delle entrate. Il loro raccordo, specie alla luce delle pressioni fortissime di natura finanziaria a cui sono stati sottoposti gli enti locali negli anni della crisi ed entro le recenti manovre economiche nazionali, risulta pertanto essenziale. Ciò si somma a una tradizionale prevalenza di tali campi all'interno dalla contrattazione sociale e territoriale, che nel caso dell'area 5 arriva a mostrare nel 2011 una presenza dell'82,7% negli accordi e nei verbali.

Passando a un'osservazione di maggiore dettaglio, la prima area di II livello si riferisce alla *Programmazione dei servizi e delle prestazioni* (nel 24,9% degli accordi). Questo dato risulta costante tra 2010 e 2011, per quanto se osservato nel dettaglio di III livello mostri una limitatezza della programmazione e pianificazione sociale e sanitaria (rispettivamente 3,7% e 2,7%), mentre più vasta è la contrattazione che muove verso l'integrazione socio-sanitaria (9,3%) e quella intercettata a livello di pianificazione di zona (13,2%). Va specificato, tuttavia, che tali voci non esprimono in pieno la contrattazione sociale portata negli ambiti sociali, nei distretti socio-sanitari e nelle altre dimensioni della programmazione e integrazione territoriale del sistema dei servizi. In misura probabilmente limitata – e senz'altro inferiore all'entità dei documenti prodotti sul territorio – si è intercettata

l'effettiva contrattazione sociale svolta in tali dimensioni. I temi emersi e qui analizzati sono contenuti prevalentemente entro accordi sui bilanci di previsione, e stanno a indicare il riferimento – ovvero la garanzia che l'amministrazione offre alle parti sindacali – circa il mantenimento degli stanziamenti di politica sociale destinati ai consorzi/distretti/ambiti, o il riferimento a normative e servizi offerti dalle stesse strutture per la popolazione di riferimento del comune in cui l'accordo è stipulato. A questo proposito, e in particolare per la contrattazione sociale sanitaria, le iniziative del sindacato sono state intense e diffuse, specie nel contesto dei complessi “piani di rientro” dal passivo di bilancio relativo al capitolo sanitario, ma anche positivamente per lo sviluppo di “Piani per la salute” che siano in grado di garantire i Lea.

Il 18 novembre 2011 si è svolta la giornata di Mobilitazione nazionale: “Salute Fondamentale Diritto”. Dal nord al sud del paese sono state quasi 500 le iniziative. Banchetti informativi fuori dagli ospedali e dai presidi sanitari, ai mercati, nelle città volantaggi, assemblee, iniziative pubbliche e flash mob hanno attraversato l'Italia con un unico messaggio: rivendicare un “servizio sanitario pubblico, universale e di qualità”⁶.

La giornata di mobilitazione nazionale è stata promossa dalla Confederazione, con un particolare impegno di SPI e FP, decisa per reagire alle pesanti manovre finanziarie con tagli e ticket di dimensioni tali da mettere in discussione il diritto costituzionale alla salute come elemento che unifica il nostro paese e garantisce i cittadini e per “unire” le vertenze aperte dal sindacato nelle diverse regioni.

Non è stato solo un momento di protesta contro le politiche del governo Berlusconi, ma anche il lancio delle sette proposte elaborate dalla CGIL. La Confederazione ha messo in campo sette proposte per un ‘servizio sanitario pubblico, universale e di qualità’, con il documento “Salute Fondamentale Diritto” redatto per l'occasione: presentato al Presidente della Conferenza delle Regioni Vasco Errani e al nuovo ministro Balduzzi. Una risposta ai bisogni dei cittadini, ma anche un contributo al risanamento, per dare un nuovo volto ai piani di rientro, e per sostenere la stessa crescita economica del nostro paese.

In sintesi le proposte: adeguare il finanziamento dei Livelli essenziali di assistenza in tutte le regioni fermando la deriva dei tagli e abolendo i super ticket; vincolare parte dei finanziamenti all'apertura di centri socio sanitari distrettuali h24, per potenziare cure primarie e risposte alla non autosufficienza; investire nel lavoro per favorire il cambiamento (sbloccando assunzioni e rilanciando la contrattazione); superare la logica punitiva, ragionieristica e poco efficace dei piani di rientro per farli diventare veri piani di riorganizzazione riconversione dei servizi, vera leva del risanamento economico; e perciò usare i risparmi anche per aprire nuovi servizi alternativi a quelli che si devono chiudere; pesare i bilanci economici insieme ai LEA garantiti ai cittadini; aprire alla partecipazione democratica con una sede di confronto nazionale e in tutte le regioni. Si tratta di proposte evidentemente costruite anche come linee coerenti per la contrattazione regionale e locale.

In ogni regione si sono rielaborate le “Sette proposte” del documento nazionale, adattandole ai diversi contesti. Peraltro piattaforme per le politiche socio sanitarie erano state presentate pressoché in tutte le regioni a fine 2010, e in diversi casi sono state aggiornate o ridefinite nel 2011, anche unitariamente con Cisl e Uil (per un complesso di oltre 25 piattaforme che coprono l'intero territorio nazionale).

La quantità di iniziative organizzate capillarmente in tutta Italia nella giornata di mobilitazione del 18 novembre, e i contenuti delle proposte, confermano che sta crescendo una comune consapevolezza,

⁶ Per un approfondimento, vd. la pagina speciale presente sul sito Cgil:
[http://www.cgil.it/HtmlViewer.aspx?ID=\\$_18.novembre.mobilitazione.sanita](http://www.cgil.it/HtmlViewer.aspx?ID=$_18.novembre.mobilitazione.sanita).

almeno nel gruppo dirigente che si occupa di welfare, sulla “linea” per le politiche socio sanitarie: sulla necessità di un uso rigoroso e serio delle risorse così preziose come quelle per il welfare, sul legame tra i risultati dei bilanci economici e la garanzia dei LEA per qualità e appropriatezza. E’ ormai patrimonio comune la scelta di affrontare i nodi critici (spesso scomodi perché toccano interessi consolidati) della riorganizzazione: il potenziamento dei servizi distrettuali e delle cure primarie, l’integrazione tra sociale e sanitario, la regolazione rigorosa degli accreditamenti (che apre problemi anche sul fronte lavoro). Così come è diffusa la convinzione che bisogna cambiare un sistema sanitario ancora troppo ospedalocentrico, soprattutto nelle regioni più in difficoltà. Questa richiesta di cambiare, di non “conservare”, presente nelle piattaforme, viene sempre motivata con l’esigenza di “adeguare l’offerta” alle trasformazioni epidemiologiche, sociali, demografiche e quindi di rispondere meglio ai bisogni dei cittadini. E proprio così facendo salvaguardare il servizio sanitario pubblico e universale. Tuttavia nelle regioni impegnate nei piani di rientro la situazione è particolarmente difficile. Le manifestazioni regionali sono state l’occasione per rilanciare la proposta dei documenti nazionali per rendere “socialmente sostenibili” i piani di rientro e anzi per affiancare ai piani di rientro dai disavanzi dei veri e propri Piani di Salute, per garantire i LEA in modo appropriato, e così facendo contribuire al risanamento e di individuare risorse dedicate al sostegno della riorganizzazione. Qui si è tentato di superare un’impostazione necessariamente più “difensiva” (ad esempio il contrasto ai ticket regionali) con proposte sulla riconversione di ospedali in servizi territoriali.

In altre regioni, dove il sistema socio sanitario è più “solido”, perché sono già state affrontate importanti ristrutturazioni per mantenere la sostenibilità e la qualità dei servizi, e dove quindi la contrattazione nel settore socio sanitario è meno difensiva, la situazione sta rapidamente cambiando: i tagli a regioni e a comuni – quindi a sanità e a servizi sociali - stanno restringendo sempre di più i margini della stessa contrattazione. E ripropongono l’esigenza di affiancare alla battaglia per restituire e adeguare le risorse al welfare locale, un rinnovato impegno per “migliorare ancora”, per rendere ancora più efficienti ed efficaci servizi e interventi. Margini ve ne sono. Allora la spending review non si fa con i tagli al finanziamento ma riqualificando ulteriormente la spesa (“spendendo meglio”) cioè ri-organizzando il welfare socio sanitario secondo appropriatezza: più efficiente, più efficace, più equo. Le proposte presentate anche nella giornata del 18 sono state un contributo in questa direzione, ancora insufficiente, ma certamente utile.

Anche considerando la maggiore ampiezza e rappresentatività del numero di accordi del 2011 permane di una certa consistenza il riferimento ai *Modelli organizzativi e dell’offerta* (26,3%). In questa area di II livello gli interventi specifici più presenti si concentrano sulla *Semplificazione dei percorsi di accesso* (10,9%) e sulle *Modalità di affidamento delle prestazioni* (10,8%). Rispetto al primo tema, vengono in luce iniziative per la costituzione di servizi di segretariato sociale, mediante spazi informativi, di orientamento e di facilitazione all’accesso ai servizi sociali. Si tratta, generalmente, di servizi gestiti internamente dalle amministrazioni, anche orientandosi a una maggiore distribuzione territoriale di tali punti di accesso, specie nei piccoli comuni consorziati che insistono su aree non facilmente collegate dalla rete dei trasporti pubblici (zone collinari, montuose); vi è inoltre il caso di sportelli informativi di segretariato sociale per i quali è stato utilizzato personale di associazioni di volontariato o di volontariato civico. Le Modalità di affidamento delle prestazioni mettono in luce due generi di interventi differenti: l’uno, più regolativo e organico fa riferimento alle modalità di relazione con i soggetti erogatori dei servizi, in particolare le cooperative sociali; l’altro, invece, segnala l’estensione del ricorso a soggetti associativi impegnati in interventi di solidarietà sociale – nella forma del riconoscimento di una convenzione, o anche solo della segnalazione della semplice esistenza sul territorio di un servizio volontario –.

Il dato più evidente, in continuità con le rilevazioni precedenti, è la grande concentrazione degli accordi sulle *Prestazioni e sui servizi* in sé, sulla loro regolazione e sull'estensione o riduzione quantitativa e qualitativa degli stessi (65,8%). Va sottolineato, tuttavia, che la gran parte dei riferimenti ai servizi e alle prestazioni è portato in termini di nuove e più stringenti regole di compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini, più che in quelli di innovazione o estensione dell'offerta. Spesso ciò si affianca a preamboli nei quali è sostenuta la necessità di una più larga compartecipazione proprio nella prospettiva di garantire il mantenimento del livello precedente dei servizi offerti, che in effetti dai testi degli accordi non viene generalmente toccato rispetto allo status precedente. Nel dettaglio, quasi un accordo su due interviene sui *Servizi domiciliari* (46,8%), un campo di servizi sottoposto nei territori a nuove sperimentazioni rispetto alla compartecipazione (ad esempio introducendo una quota oraria differenziata, legata all'entità del bisogno di monte-ore di assistenza, oltre a un pressoché generalizzato riferimento al reddito Isee). La voce dei *Servizi territoriali* è in crescita significativa rispetto all'anno 2010 (nel 29,7% degli accordi) segnalando iniziative riguardanti centri di ascolto, ambulatori medici specialistici e di medicina generale, consultori; sebbene una parte rilevante dei servizi territoriali si concentri ancora sulla rete a supporto della domiciliarità: trasporti sociali, telesoccorso, etc. Da segnalare in alcuni contesti territoriali la presenza di voci di accordo su iniziative di *Prevenzione socio-sanitaria* (5,4%), soprattutto in relazione alla prevenzione dei tumori, specie femminili, ma anche la presenza di sportelli e servizi di ascolto per intervenire sull'insorgere di potenziale disagio psichico legato alle conseguenze della crisi economica sulle famiglie e sugli individui. La voce più marginale dell'area dedicata alle Prestazioni e ai servizi – ma nel 2011 più consistente che nell'anno precedente – risulta quella degli interventi di *Accoglienza ed emergenza*. Per quanto in percentuale assai limitata rispetto al complesso degli accordi (1,6%) questi interventi si indirizzano significativamente a madri sole in difficoltà e a persone senza casa, a volte segnalando tra le cause le conseguenze occupazionali della crisi.

Accordi e Verbali

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali (748 / 82,7%) di cui solo I livello (16 / 1,7%)		
	5.1. Programmazione servizi e prestazioni (229 / 24,9%) di cui solo II livello (29 / 3,2%)	5.1.1. Piani e programmazione sociale (34 / 3,7%) 5.1.2. Piani e programmazione sanitaria (25 / 2,7%) 5.1.3. Piani e programmazione integrata (85 / 9,3%) 5.1.4. Piani di zona e/o distrettuali (121 / 13,2%)
	5.2. Modelli organizzativi e dell'offerta (241 / 26,3%) di cui solo II livello (13 / 1,4%)	5.2.1. Aziende speciali e società partecipate (31 / 3,4%) 5.2.2. Modalità di affidamento delle prestazioni (99 / 10,8%) 5.2.3. Semplificazione percorsi di accesso (100 / 10,9%) 5.2.4. Modalità di presa in carico (35 / 3,8%) 5.2.5. Carta dei servizi / Diritti degli utenti (26 / 2,8%)
	5.3. Prestazioni e servizi (604 / 65,8%) di cui solo II livello (52 / 5,7%)	5.3.1. Residenziali (245 / 26,7%) 5.3.2. Semiresidenziali (106 / 11,5%) 5.3.3. Domiciliari (430 / 46,8%) 5.3.4. Territoriali (273 / 29,7%) 5.3.5. Accoglienza ed emergenza (15 / 1,6%)

<p>5.4. Interventi di contrasto alla povertà (266 / 29%) di cui solo II livello (67 / 7,3%)</p> <p>5.5 Non autosufficienza (194 / 21,1%) di cui solo II livello (48 / 5,2%)</p> <p>5.6. Welfare integrativo / mutualità territoriale (16 / 1,7%)</p> <p>5.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (64 / 7%)</p>	<p>5.3.6. Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute e del benessere (50 / 5,4%)</p> <p>5.4.1. Minimo vitale / Reddito minimo (30 / 3,3%)</p> <p>5.4.2. Contributi economici una tantum (169 / 18,4%)</p> <p>5.4.3. Contributi in servizi / beni di prima necessità (37 / 4%)</p> <p>5.5.1. Contributi economici (75 / 8,2%)</p> <p>5.5.2. Servizi di sostegno alla non-autosufficienza (55 / 6%)</p> <p>5.5.3. Regolarizzazione, formazione e accreditamento lavoro di cura (49 / 5,3%)</p>
--	---

Rispetto al 2010, è in leggera crescita (anche considerando l'estensione dei dati a molti piccoli comuni, solitamente non associati a questo fenomeno allo stesso modo dei centri di medie e grandi dimensioni) la presenza di *Interventi di contrasto della povertà* (29%). Si tratta tuttavia in gran parte non di interventi di sistema, e cioè di vero e proprio contrasto all'incidenza della povertà attraverso l'integrazione sociale e occupazionale; ma piuttosto si rilevano contributi monetari (18,4%) diretti o indiretti – attraverso esenzioni e riduzioni di canoni di affitto, utenze domestiche, etc. –. Va segnalato anche un elemento di novità (rilevato anche grazie all'introduzione, quest'anno, di una specifica voce nello schema di classificazione); difatti il 4% degli accordi fa preciso riferimento a *Contributi in servizi o beni di prima necessità*: distribuzione di alimenti attraverso associazioni di volontariato e caritative, buoni, carte sconti e voucher per gli acquisti, operazioni di calmieramento dei prezzi attraverso mercati locali con prodotti a chilometri zero. Questo appare come un indicatore di situazioni maggiormente critiche di povertà assoluta e condizione di grave marginalità.

Circa un quinto degli accordi (21,1%) segnalano interventi diretti per la non autosufficienza. Al livello di maggior dettaglio ciò si articola soprattutto in *Contributi economici* (8,2%) legati ai fondi regionali e a contributi locali; *Servizi di sostegno alla non-autosufficienza* (6%) principalmente centrati su garanzie di accesso ai servizi di trasporto, ma anche socialità e partecipazione alla vita sociale; infine si rileva la *Regolarizzazione, formazione e accreditamento lavoro di cura* (5,3%) soprattutto dal lato della regolarizzazione, in relazione all'erogazione di contributi e assegni di cura, così come la formazione delle assistenti familiari. Va segnalato che in alcune aree del paese, dove vi è già la presenza di fondi sovracomunali o regionali per la non autosufficienza, diversi bilanci comunali hanno stanziato somme aggiuntive, come già di abitudine per altri settori di intervento. Difatti, anche in altri campi di politica sociale e territoriale diversi fondi specifici vanno a sommarsi e a confluire a livello comunale: i fondi per i contributi all'affitto e i fondi anticrisi per il sostegno al reddito. In alcuni casi virtuosi, negli accordi sui bilanci si inizia a impostare la distribuzione della spesa sociale più che attraverso una capitolazione di vari temi e destinatari, attraverso la costituzione di fondi specifici (tematici, trasversali, progettuali) che sono ovviamente meglio monitorabili di anno in anno, sia rispetto alle modalità d'uso sia rispetto agli obiettivi da raggiungere. Naturalmente, anche attraverso esperienze più avanzate di intervento non si riesce a eludere il problema del coordinamento e finanziamento nazionale e universalistico delle politiche sociali per ribilanciare le sperequazioni territoriali: difatti, per quanto limitati siano i fondi comunali integrativi, vengono costituiti in contesti relativamente già forniti di risorse regionali.

Va segnalata infine la presenza di una piccola percentuale di accordi in cui sono indicati interventi di

Welfare integrativo e mutualità territoriale (1,7%). In genere non si fa qui riferimento a forme di welfare contrattuale e aziendale (peraltro in crescita), ma piuttosto a esperienze di mutualità territoriale e “fondazioni di comunità” che hanno messo in agenda approcci integrati di sostegno al reddito delle famiglie e degli individui, mobilizzando risorse non completamente provenienti dalle sole istituzioni locali. Ciò può realizzarsi anche nell'erogazione di servizi sociali integrativi, ma soprattutto nell'alimentazione di fondi specifici per il sostegno al reddito, per la cultura e lo sport, per l'integrazione degli affitti e delle rette, per il finanziamento di borse lavoro e inserimenti occupazionali di soggetti fragili.

Area 6. Politiche del lavoro e dello sviluppo

L'area delle *Politiche del lavoro e dello sviluppo* risulta, se confrontata con i dati del 2010, sensibilmente ridimensionata (50,9% degli accordi). Ciò è forse il segno delle difficoltà congiunturali rispetto all'implementazione di politiche – e micro politiche – locali sul tema lavoro. Ciò detto – pur con tutte le cautele del caso dovute specialmente all'estensione dei dati analizzati a molti piccoli comuni nei quali è intuitivamente più complesso portare avanti almeno alcuni interventi contenuti nell'area – si può affermare una tendenza critica che sta investendo la dimensione più prettamente socio-occupazionale, produttiva e di sviluppo delle politiche sociali e territoriali. Va inoltre sottolineato che la finanza dei comuni è oggi sottoposta a molteplici e convergenti vincoli di bilancio, che incidono direttamente sulla capacità di intervenire tempestivamente mediante spese e investimenti: a partire dal cosiddetto patto di stabilità interno, senza dimenticare le inadempienze amministrative e politiche nell'utilizzo dei fondi comunitari (specie al Sud, per le risorse del Fondo di sviluppo regionale). Sono pertanto diversi i fattori da tenere in considerazione nel valutare la contrazione degli interventi per il lavoro e lo sviluppo.

Sebbene la composizione interna degli interventi – nei II e III livelli dello schema di classificazione – segua in generale il profilo di questo calo, vengono ridimensionati in particolare gli interventi di maggior peso progettuale e onerosità in rapporto agli investimenti: ad esempio la pianificazione di azioni per lo sviluppo locale e gli accordi di area (4%) è assai circoscritta; il sostegno alle imprese (4,5%) viene limitato ad azioni spesso indirette per favorire visibilità, valorizzazione e sviluppo di specifici comparti dell'economia locale, mentre sono pressoché assenti azioni più organiche e strutturali, nelle quali il sistema bancario locale si possa far carico e venga coinvolto in azioni di sostegno al sistema produttivo. Ciò si manifesta in maniera piuttosto uniforme tra i differenti livelli territoriali (dal livello regionale, scendendo fino a quello comunale); mentre la disparità territoriale appare significativa proprio in quest'area. Si è già osservato come la contrattazione centrata sull'area delle Politiche del lavoro e dello sviluppo sia fortemente concentrata nelle regioni del Centro e del Nord-est. Più in dettaglio, se la *Protezione sociale e del reddito* (rivolta quindi ai lavoratori e alle loro famiglie, nel caso di fondi anticrisi) oscilla tra il 30% circa degli accordi del Nord-ovest e oltre il 40% nel Nord-est e nel Centro; la pur limitata percentuale di interventi di sviluppo locale e sostegno alle imprese è particolarmente concentrata nel Nord-est.

Anche rispetto alle *Azioni per l'inserimento lavorativo* si registra una compressione degli interventi (20,8%); mentre tra le voci di dettaglio sono maggiormente diffusi i *Progetti speciali di inserimento lavorativo* (11,7%) consistenti generalmente nell'erogazione di borse lavoro. Su questo aspetto va segnalato che potrebbe non esservi solo un problema di risorse alla base della riduzione degli interventi strutturali per il lavoro e lo sviluppo, ma anche un deficit progettuale. In una fase di crisi, infatti, paiono stagnanti se non in calo anche gli interventi che implicano una relazione con i servizi per l'impiego (e quindi le relazioni con i servizi deputati alle politiche attive del lavoro) presenti solo nel 2,6% dei casi,

così come le azioni per la *Formazione continua e professionale* (3,2%).

Riguardo all'area di II livello della *Tutela dal lavoro*, pare confermarsi questa sovrapposizione di carenza di risorse e carenza d'iniziativa e innovazione progettuale. Nel complesso l'area è presente nel 9% degli accordi; il dettaglio illustra che il *Contrasto ed emersione del lavoro nero e irregolare* arriva al 3,6% degli accordi (soprattutto in relazione a clausole sociali negli appalti pubblici); il *Contrasto della precarietà e stabilizzazione del lavoro* si attesta su percentuali analoghe (3,7%, in particolare nel riferimento a dipendenti di aziende pubbliche gestori di servizi sociali, a livello di ambito, consorzio o distretto); e infine i riferimenti a *Salute e sicurezza* (4,5%) si concentrano sull'introduzione di controlli e vincoli nei capitolato d'appalto con la pubblica amministrazione.

Accordi e Verbali

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
6. Politiche del lavoro e dello sviluppo (460 / 50,9%) di cui solo I livello (%)		
	6.1. Accordi di area e pianificazione interventi (37 / 4%)	
	6.2. Sviluppo dell'economia sociale e solidale (28 / 3,1%)	
	6.3. Sostegno ad aziende e creazione di impresa (41 / 4,5%)	
	6.4. Azioni per l'inserimento lavorativo (191 / 20,8%) di cui solo II livello (56 / 6,1%)	6.4.1. Sportello lavoro / servizi per l'impiego (24 / 2,6%) 6.4.2. Formazione continua / professionale (29 / 3,2%) 6.4.3. Progetti speciali di inserimento socio-lavorativo (107 / 11,7%)
	6.5. Tutela del lavoro (83 / 9%) di cui solo II livello (5 / 0,5%)	6.5.1. Contrasto ed emersione del lavoro nero e irregolare (33 / 3,6%) 6.5.2. Contrasto della precarietà e stabilizzazione del lavoro (34 / 3,7%) 6.5.3. Salute e sicurezza (41 / 4,5%)
	6.6. Protezione sociale e del reddito (332 / 36,2%) di cui solo II livello (3 / 0,3%)	6.6.1. Ammortizzatori sociali (23 / 2,5%) 6.6.2. Sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali o occupazionali (318 / 34,6%) 6.6.3. Sostegno all'autoimpiego e microimpresa (5 / 0,5%)
	6.7. Azioni per la conciliazione (8 / 0,9%)	
	6.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (8 / 0,9%)	

Come si è anticipato, per l'intera area calano gli interventi strutturali, e in qualche misura tengono le azioni di sostegno diretto al reddito. Difatti, l'area di II livello sulla *Protezione sociale e del reddito* mantiene un forte peso relativo (36,2%). Il *Sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali o occupazionali* raggiunge il 34,6%, comprendendo soprattutto il rinnovo, la nuova istituzione o l'aggiustamento dei fondi locali anticrisi, che in concreto hanno sostenuto a partire dal 2009-2010 il reddito delle famiglie vittime della crisi economica attraverso un set diversificato di interventi (esenzioni per l'accesso ai servizi; riduzioni dei canoni, delle tariffe, delle rette; contributi

monetari diretti). Bisogna sottolineare, tuttavia, che permane una scarsa tematizzazione delle diverse figure destinatarie di questi interventi. Certamente questa definizione sarà realizzata in altra sede, o potrebbe essere data per scontata dagli estensori delle intese; ma in entrambi i casi va sottolineato il dato di fatto che la lettera degli accordi non fornisce sempre indicazioni precise su chi debbano essere – e con quali limiti – i beneficiari dei fondi anticrisi. Laddove invece sono specificati i profili dei beneficiari, prevalgono i soggetti la cui condizione occupazionale – intuitivamente ed effettivamente – possa essere ricondotta agli effetti della crisi economica. Vi sono quindi indicati i beneficiari di cassa integrazione – ordinaria, straordinaria, in deroga – i lavoratori in mobilità, i disoccupati e tutti i soggetti la cui condizione possa essere ricondotta inequivocabilmente alla crisi (ovvero, un licenziamento recente). Assai minore la presenza esplicita di condizioni di confine, per quanto sempre più “tipiche”: quelle dei lavoratori (o delle famiglie) che nel complesso hanno patito una riduzione di reddito senza ricadere nelle fattispecie precedenti, i disoccupati di lungo corso e i precari.

Permane, in leggera crescita, l’elemento di qualità rappresentato dallo *Sviluppo dell’economia sociale e solidale* (3,1%), soprattutto mediante la promozione di gruppi di acquisto solidale, reti di filiera corta, promozione delle produzioni e distribuzione di prodotto biologici; tutti temi spesso associati – non necessariamente integrati o coerenti – con interventi di calmieramento dei prezzi (farmer’s market, distribuzione a chilometri zero, etc.).

Assolutamente marginali infine le *Azioni per la conciliazione* – o l’armonizzazione – tra la struttura della vita occupazionale e la sua organizzazione con le altre attività della vita sociale e personale, specie delle donne (0,9%). Questo appare come un indicatore indiretto di quanto la stessa presenza delle donne tra i destinatari degli accordi di contrattazione sociale, già di per sé limitata, si concentri soprattutto sul piano informativo, o nelle azioni di tutela contro la violenza, e ben poco nella promozione diretta e indiretta dell’occupabilità.

Area 7. Politica locale dei redditi e delle entrate

Come si è ampiamente anticipato e dettagliato nella descrizione generale della contrattazione sociale del 2011, la base dei dati di quest’anno è assai più rappresentativa che in passato, e da un punto di vista qualitativo ciò ha significato l’addentrarsi maggiormente a un più capillare livello dimensionale e nelle diversità territoriali italiane. Da un punto di vista sindacale, ciò ha messo in maggior rilievo la presenza nel negoziato dei sindacati dei pensionati. A fronte di questi cambiamenti della base dati, l’area della *Politica locale dei redditi e delle entrate* accentua quantitativamente (con 87,9%) un profilo interno analogo a quello del 2010, con alcune specificazioni da portare. Anzitutto una premessa di contesto: la seguente area di politiche di contrattazione sociale e territoriale è quella su cui si poggiano, direttamente o indirettamente, i *vincoli finanziari* alle azioni delle altre aree. In qualche misura, e tralasciando un’uscita innovatrice dalla crisi, si tratta dell’area in cui si potrebbero coagulare – in positivo – le potenzialità di coniugare le politiche di welfare di cittadinanza con le politiche del lavoro e dello sviluppo, e di queste con l’equità sociale e un nuovo equilibrio del sistema fiscale.

Anzitutto si conferma l’amplissima presenza – confermata quindi nella sua diffusione fino ai piccoli comuni – dell’utilizzo dell’Isee (nel 63,3% degli accordi) per la compartecipazione ai servizi sociali, in senso stretto, ma anche per i servizi scolastici, la definizione dei contributi per l’affitto, le esenzioni delle tariffe per utenze domestiche, etc. Il 2011 segna in qualche misura la generalizzazione dello strumento Isee; per quanto vada segnalato che ciò è avvenuto in un contesto di politica e indirizzo nazionale assai critico, dovuto alle incertezze circa la sua revisione, già decisa in sede di governo (con l’articolo 5 della Legge 214/2011 si dovrà rivedere sia la modalità di determinazione che i campi di applicazione dell’Isee stesso).

È legata alla generalizzazione dell'Isee la crescita significativa della *Compartecipazione ai costi del welfare* (54%), mentre – in confronto relativo – rimane sostanzialmente stazionario l'intervento su *Tariffe e servizi pubblici* (58,6%) e *Imposte e tasse locali* (60,6%). La compartecipazione ai costi dei servizi cresce qualitativamente e quantitativamente: nel dettaglio il 38,5% di tutti gli accordi fa riferimento alla determinazione di rette e contributi per i servizi residenziali e domiciliari, quelli scolastici e per una sempre maggiore gamma di servizi sottoposti al contributo dei cittadini. Nel campo delle tariffe – in attesa dei negoziati che necessariamente affronteranno l'applicazione dell'Imu – ci si concentra soprattutto sulle tasse/tariffe sui rifiuti (45,6%), generalmente con ritocchi verso l'alto. A distanza, ma in crescita significativa, il tema delle utenze domestiche (18,4%) che viene largamente affrontato definendo contributi diretti, livelli di esenzione e riduzione per soggetti specifici; ma anche in alcuni casi attraverso una tenuta delle tariffe ridefinendo accordi con gli enti e le società erogatrici – specie di energia elettrica – per una maggiore efficienza ed economicità per le amministrazioni.

Accordi e Verbali

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
7. Politica locale dei redditi e delle entrate (795 / 87,9%) di cui solo I livello (1 / 0,1%)		
	7.1. Isee (581 / 63,3%)	
	7.2. Compartecipazione costi welfare (496 / 54%) di cui solo II livello (78 / 8,5%)	7.2.1. Rette servizi pubblici (353 / 38,5%) 7.2.2. Ticket sanitari (95 / 10,3%)
	7.3. Tariffe servizi pubblici (538 / 58,6%) di cui solo II livello (48 / 5,2%)	7.3.1. Rifiuti (419 / 45,6%) 7.3.2. Utenze domestiche (169 / 18,4%) 7.3.3. Trasposti pubblici (77 / 8,4%)
	7.4. Imposte e tasse locali (556 / 60,6%) di cui solo II livello (9 / 1%)	7.4.1. Contrasto all'evasione fiscale e tributaria (312 / 34%) 7.4.2. Addizionali Irpef (319 / 34,7%) 7.4.3. Ici (227 / 24,7%) 7.4.4. Tasse di scopo (5 / 0,5%)
	7.5. Altre imposte tariffe e tasse locali (37 / 4%)	
	7.6. Calmieramento prezzi (26 / 2,8%)	
	7.6. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (53 / 5,8%)	

Rispetto alle Imposte e tasse locali, il dettaglio degli interventi di III livello mette in evidenza una crescita di riferimenti all'Ici (24,7%) e all'Irpef (34,7%), nella grande maggioranza dei casi per confermarne il livello dell'anno precedente o specifiche riduzioni ed esenzioni. Meno diffusi gli interventi sulle tariffe dei trasporti (8,4%), o almeno quelle contrattate entro gli accordi con il sindacato. Si evidenzia tuttavia una concentrazione di questi su un generale aumento delle tariffe di trasporto scolastico e destinate agli studenti. Naturalmente, questo campo andrà tenuto sotto attento monitoraggio, proprio in virtù dei mutamenti normativi e della pressione sulle risorse dei livelli amministrativi comunali. Un dato, invece, in crescita quantitativa e qualitativa riguarda il contrasto dell'evasione fiscale: vi si fa riferimento in un terzo degli accordi (34%), in una varietà di forme più accentuata rispetto al 2010, quando prevalevano sostanzialmente le dichiarazioni di intenti e solo in aree limitate del paese (soprattutto Emilia Romagna, parzialmente in Piemonte e Lombardia) una

concreta adesione e stipula di patti antievasione. Nel 2011, permangono le dichiarazioni condivise circa l'esigenza di agire contro l'evasione e per il suo recupero, accanto a primi riferimenti a somme accertate e recuperate, con l'indicazione della loro destinazione nei capitoli di spesa sociale dei comuni. Inoltre, vi sono diversi riferimenti alla costituzione in sede locale dei consigli tributari (organi consultivi e di indirizzo, peraltro soppressi recentemente con comma 8, art. 11 della Legge 201/2011). Nello schema di classificazione 2011 è stata introdotta una nuova voce, relativa alle *Altre imposte, tariffe e tasse locali*, proprio a partire dalle evidenze emerse dalla lettura degli accordi del 2010, non facilmente collocabili nelle fattispecie definite. Sotto questa voce, che copre un non trascurabile 4% dei documenti, vi è soprattutto il riferimento alla destinazione degli oneri di urbanizzazione (in genere per sostenere la spesa corrente, senza una destinazione specifica), ma anche alla tassa di occupazione del suolo pubblico, all'imposta di pubblicità e per le pubbliche affissioni, alle tariffe dei parcheggi pubblici. In linea generale, questi interventi – quando sono citati negli accordi – si sono realizzati attraverso corrispettivi aumenti di tasse, imposte e tariffe.

Area 8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità

L'area tematica che comprende *Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità* raccoglie tutti quegli interventi orientati alla difesa dei diritti civili e al contrasto di discriminazioni – variamente basate – che non consentono una piena inclusione sociale ed espressione di sé, oltre a negare il completo riconoscimento delle opportunità e della dignità di ciascuno. È un'area importante, anche per monitorare – e mettere alla prova – la funzione di *advocacy* realizzata dal sindacato. Ciò non esclude – da qui la necessità di integrare nel territorio e nelle attività di osservazione dell'Osservatorio nuove funzioni e integrazione dei dati – un ruolo importante del sistema dei servizi legati al sindacato, proprio in queste materie assai impegnato attraverso interventi di tutela individuale e collettiva, in particolare nei confronti di soggetti sociali non facilmente collocabili entro l'alveo tradizionale della rappresentanza sindacale.

Ad ogni modo, la presenza di questi temi negli accordi di contrattazione sociale non risulta particolarmente diffuso (11,7%), in continuità con i dati del 2010 e in coerenza con la scarsa presenza tra i destinatari di soggetti quali le donne, gli immigrati, i giovani, gli ex detenuti, gli omosessuali e i transessuali. Come si è visto, un peso considerevole tra i destinatari della contrattazione sociale hanno gli anziani, i minori e i disabili, ma generalmente questa associazione va a ricadere nel campo delle prestazioni e dei servizi, mentre è assai raro che si articoli con iniziative antidiscriminatorie e di promozione dei diritti civili. Peraltro, l'attenzione a queste tematiche – come si è osservato nell'articolazione dei dati per territorio – è anche "segregata" in alcune limitate aree del paese. Se ciò, da una parte, può risultare sconcertante, dall'altra evidenzia un grande margine di miglioramento qualora le agende sindacali forzassero le resistenze istituzionali e si ispirassero alle migliori pratiche disponibili.

Accordi e Verbali

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (106 / 11,7%) di cui solo I livello (1 / 0,3%)		
	8.1. Pari opportunità e integrazione (88 / 9,6%)	
	8.2. Azioni contro le discriminazioni per età (3 / 0,3%)	
	8.3. Azioni contro razzismo e xenofobia (9 / 1%)	
	8.4. Azioni contro le discriminazioni di genere e scelta sessuale (4 / 0,4%)	
	8.5. Azioni contro le discriminazioni ai disabili (3 / 0,3%)	

8.6. Azioni di contrasto della violenza su donne e minori (10 / 1,1%)

8.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (6 / 0,7%)

Nel dettaglio, le azioni per le *Pari opportunità e l'integrazione* coprono il 9,6% degli accordi, e vi si concentrano soprattutto servizi per l'informazione, la formazione e la tutela degli immigrati stranieri in Italia; più limitatamente i destinatari sono donne, specialmente per iniziative di informazione e orientamento occupazionale. Gli immigrati come destinatari di tutela contro razzismo e xenofobia compaiono solo nell'1% degli accordi; mentre il contrasto delle discriminazioni per età e per disabilità raggiungono, insieme, lo 0,6%. Questi tre dati, di per sé assai marginali, oltre a mostrare una lacuna nelle politiche antidiscriminatorie realizzate nei territori, alludono anche al fatto che tali iniziative sono spesso intese in termini "puri" e isolati: se pensiamo infatti ai margini di integrazione che avrebbero anche nelle politiche di inserimento occupazionale, tutela del lavoro, contrasto alla precarietà. Come è noto anche dalla letteratura disponibile, infatti, l'espulsione dei lavoratori maturi, l'inadempimento verso l'occupabilità dei disabili, l'articolazione del razzismo con lo sfruttamento lavorativo sono fenomeni assai diffusi ben più di quanto iniziative specifiche e circoscritte alla pura – se così si può dire – discriminazione lascerebbero intendere.

Area 9. Politiche abitative e del territorio

Così come l'area delle Politiche del lavoro e sviluppo, anche l'area che raccoglie le *Politiche abitative e del territorio* è in qualche misura un indicatore della pressione finanziaria a cui sono stati sottoposti gli enti locali ancora nel corso del 2011 – in vista di ben più profondi effetti delle politiche nazionali di bilancio sulle finanze locali del 2012 e degli anni seguenti –.

In maniera anche più evidente che nel caso delle iniziative per il lavoro e lo sviluppo, le *Politiche abitative e del territorio* presentano una particolare ridefinizione dei pesi di ciascuna area di II livello e di singole voci specifiche (III livello) che consente proprio di osservare alcuni effetti dei tagli sulle politiche, sugli interventi e gli stanziamenti di bilancio e di conseguenza sulla progettualità stessa delle amministrazioni locali. Nel complesso, l'area risulta in leggera contrazione, sebbene presenti una percentuale di accordi analoga all'anno precedente: il 53,7%, contro il 57,4% del 2010. Tuttavia, le voci di maggiore impegno e implicazione finanziaria risultano quelle maggiormente ridimensionate. In particolare, l'area di II livello relativa a *Pianificazione e gestione del territorio* si concentra sul 13,5% degli accordi. Al suo interno, il recupero urbano e la cura del territorio sotto cui sono classificati in buona parte gli interventi di manutenzione, miglioramento, riqualificazione di aree e porzioni limitate di territorio – in sostanza le "piccole opere" – risulta in calo, e si limita al 9,4% degli accordi; senza contare che gli interventi di infrastrutturazione del territorio emergono solamente nel 4,6% dei casi. E così accade anche in altre aree di II livello, ad esempio in quella delle *Politiche ambientali* (16,6%), tra le più ridimensionate rispetto al 2010. A un livello di maggiore dettaglio, l'organizzazione e la manutenzione del verde pubblico, le iniziative di raccolta differenziata e risparmio energetico, l'avvio o l'estensione di nuove tratte di trasporto pubblico locale restano tutte sotto la soglia del 10% degli accordi. Eppure, il nodo critico non pare esclusivamente – e quasi mai lo è, in esclusiva – quello delle risorse; ma si affianca un mix di lacune di immaginazione istituzionale e probabilmente anche un limite di investimento in tematiche forse considerate, anche dalle parti sociali, come non prioritarie in un contesto di crisi. Laddove ciò, invece, è stato fatto, si è proceduto alla riconversione degli impianti di illuminazione pubblica con finalità di risparmio energetico (e di spesa), si è introdotto un sistema più capillare di trasporti verso zone non facilmente raggiungibili grazie alla riorganizzazione complessiva del sistema e all'implicazione di soggetti sovracomunali come le Unioni di comuni; si è affrontato lo

sviluppo della raccolta differenziata, del riciclo e del riuso mediante una filiera innovativa che include anche l'associazionismo nel diffondere comportamenti virtuosi e nel contrastare la cultura dello spreco e della dissipazione delle risorse ambientali. Restano, tuttavia, casi piuttosto isolati. Spicca invece, come indicatore negativo considerata la sua marginalità, il tema dell'adeguamento dei tempi e orari della città alle esigenze dei cittadini e delle cittadine (0,5%).

Accordi e Verbali

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
9. Politiche abitative e del territorio (485 / 53,7%) di cui solo I livello (9 / 1%)		
	9.1. Pianificazione e gestione del territorio (124 / 13,5%) di cui solo II livello (5 / 0,5%)	9.1.1. Definizione, attuazione e varianti dei piani regolatori (25 / 2,7%) 9.1.2. Programmazione, recupero urbano e cura del territorio 86 / 9,4%) 9.1.3. Programmi di infrastrutturazione del territorio (42 / 4,6%) 9.1.4. Adeguamento tempi e orari della città (5 / 0,5%)
	9.2. Politiche ambientali (152 / 16,6%) di cui solo II livello (6 / 0,7%)	9.2.1. Organizzazione servizi igiene urbana, raccolta differenziata e verde pubblico (73 / 8%) 9.2.2. Mobilità urbana ed extraurbana (77 / 8,4%) 9.2.3. Efficienza e risparmio energetico ed idrico (63 / 6,9%)
	9.3. Politiche per la casa e condizione abitativa (386 / 42%) di cui solo II livello (11 / 1,2%)	9.3.1. Programmazione edilizia sociale (160 / 17,4%) 9.3.2. Risanamento alloggi (31 / 3,4%) 9.3.3. Graduazione sfratti emergenza abitativa e morosità (68 / 7,4%) 9.3.4. Interventi sugli affitti (288 / 31,4%) 9.3.5. Agevolazioni acquisto prima casa (17 / 1,9%)
	9.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (10 / 1,1%)	

La tenuta complessiva dell'area delle Politiche abitative e del territorio è garantita, invece, proprio dalla dimensione più strettamente legata all'abitare. Ciò non deve stupire, e anzi dà il segno di un grande sforzo per garantire un elemento di base del benessere dei cittadini in una fase di crisi dei redditi e delle garanzie occupazionali. L'area di II livello delle *Politiche per la casa e condizione abitativa*, pertanto, risulta presente nel 42% dei documenti. Al suo interno si segnala la forza dei sostegni agli affitti, nel 31,4% degli accordi (a volte con l'integrazione comunale di fondi regionali), il leggero aumento – dato critico – dell'emergenza abitativa (7,4%), affrontata attraverso la messa a disposizione, nei grandi ma anche nei piccoli comuni, di abitazioni temporanee di proprietà pubblica. Vi è la tenuta della voce riguardante la *Programmazione dell'edilizia sociale* (17,4%), in cui si segnala più che un diffuso e forte investimento quantitativo basato sulle nuove costruzioni e sull'uso di nuove porzioni di territorio, il dato qualitativo rappresentato da progetti circoscritti rivolti a giovani coppie, o interventi di housing sociale destinati agli anziani e a soggetti fragili. Questi si realizzano spesso in forme capillari e di piccola e piccolissima dimensione. attraverso la ristrutturazione e l'adeguamento di unità abitative,

nonché una molteplicità di piccoli interventi nei comuni di dimensioni limitate (vi sono accordi che prevedono l'investimento per recuperare, anche attraverso il contributo dei futuri assegnatari, poche unità immobiliari).

Risultano assai marginali, in una fase in cui le risorse si concentrano sul sostegno agli affitti, le *Agevolazioni per l'acquisto della prima casa* (1,9%), segno indiretto dello scarso coinvolgimento del sistema bancario nel sostegno della proprietà immobiliare dei giovani.

Area 10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione

L'area delle Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione ha visto una sensibile riduzione nel passaggio dal 2010 al 2011 (risulta presente nel 48% degli accordi). La riduzione degli interventi appare orientata verso tutti gli ordini e gradi di scuole: gli asili nido sono trattati nel 27,9% degli accordi, le scuole d'infanzia nel 14,1%, la scuola dell'obbligo nel 7,1%. Si tratta peraltro di un calo medio che va osservato anche sul piano delle sperequazioni territoriali: come si è già osservato, i temi di accordo relativi a quest'area sono nettamente differenziati tra centro-nord (e soprattutto la zona tosco-emiliana che traina il dato percentuale complessivo) e il sud del paese che, a parte interventi sugli asili nido comunque non irrilevanti (circa il 10% degli accordi delle regioni meridionali), vede una condizione critica riguardo gli investimenti, i tentativi di migliorare le strutture ed estendere l'accesso ai servizi delle scuole di ordine e grado superiore. Va segnalato inoltre che nelle voci dedicate agli asili nido e alle scuole d'infanzia compaiono diversi riferimenti ad accordi – o comunicazioni da parte delle amministrazioni – di esternalizzazioni del servizio educativo o di convenzioni con strutture private preesistenti.

Accordi e Verbali

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione (434 / 48%) di cui solo I livello (31 / 3,4%)		
	10.1. Asili nido (256 / 27,9%)	
	10.2. Scuole d'infanzia (129 / 14,1%)	
	10.3. Scuola dell'obbligo (65 / 7,1%)	
	10.4. Università, scuole superiori, Centri di Formazione Professionale (19 / 2,1%)	
	10.5. Diritto allo studio (306 / 33,3%) di cui solo II livello (22 / 2,4%)	
		10.5.1. Pre e post-scuola (65 / 7,1%)
		10.5.2. Mense e trasporti (251 / 27,3%)
		10.5.3. Integrazione (51 / 5,6%)
		10.5.4. Convenzioni e agevolazioni per gli studenti (20 / 2,2%)
		10.5.5. Contrasto della dispersione scolastica (5 / 0,5%)
	10.6. Apprendimento permanente e università popolari (32 / 3,5%)	
	10.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (8 / 0,9%)	

Nel complesso, se gli interventi maggiormente strutturali (con un aumento dell'offerta di servizi, specie per l'infanzia) risultano in una fase critica, vi è una tenuta degli interventi per il *Diritto allo studio*, che si ritrovano nel 33,3% degli accordi. Ciò si realizza, tuttavia, principalmente in interventi di contenimento e aggiustamento del servizio, spesso legati alle criticità delle finanze locali, con

l'aumento sostanziale delle tariffe per mense e trasporti scolastici combinato con l'introduzione dello strumento Isee per la compartecipazione dei cittadini. Più marginali sono gli altri interventi, di segno qualitativo più marcato: è in leggero aumento il sostegno al pre e post scuola (7,1%) e i servizi di assistenza e integrazione, rivolti principalmente a minori disabili e stranieri, anche attraverso attività integrative extracurricolari (5,6%).

Infine, nella voce *Apprendimento permanente e università popolari* si introduce nell'area anche un destinatario non giovane o minore. Tale voce risulta nel 3,5% degli accordi, in parte riferita a iniziative culturali pubbliche o promosse dall'associazionismo, orientate da una forte componente formativa (Università popolari e della Terza età); ma compare anche una delle aree di intervento maggiormente evidenti nella contrattazione sociale rivolta agli immigrati: le attività di insegnamento della lingua italiana per stranieri, particolarmente concentrata in alcune aree del paese del centro-nord.

Area 11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza

L'area delle *Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza* rappresentava nel 2010 una percentuale marginale dei documenti raccolti. Tra le aree di politica sociale e territoriale in crescita, nel 2011, va segnalata invece proprio l'area rappresentata da questi interventi, presenti nel 37,9% dei casi. In generale, si può sostenere che la crescita complessiva di quest'area e la ricombinazione dei pesi delle singole voci tematiche siano particolarmente dovute al maggior dettaglio realizzato nella raccolta dei dati 2011.

Questo aumento si concentra sulle *Iniziative di socializzazione*, presenti nel 29,7% degli accordi, con un dato che conferma la forte concentrazione di tali politiche proprio sulle azioni e i servizi di aggregazione, socializzazione, svago e benessere: difatti, sotto questa voce di II livello si ritrovano gli interventi sui centri di aggregazione (20,9%) e per il turismo sociale (13,9%), mentre sono assai limitati i sostegni allo sport di base (3,4%). Anche gli interventi per la sicurezza (piani di controllo del territorio, servizi informativi per soggetti fragili, assicurazioni contro furti e truffe) risultano in aumento e raggiungono il 9,5%. Tutte queste voci in crescita quantitativa – sia specifiche, sia generali – devono la loro maggiore presenza a una più alta rappresentatività della contrattazione sociale dei pensionati acquisita per il rapporto 2011. Difatti, le iniziative di socializzazione si configurano soprattutto in centri e occasioni di socializzazione per gli anziani, e in misura più limitata per i giovani; e così il turismo sociale e le iniziative per la sicurezza vedono un quasi esclusivo indirizzo rivolto alla popolazione anziana.

Accordi e Verbali

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza (343 / 37,9%) di cui solo I livello (9 / 1%)		
	11.1. Promozione dell'offerta e delle attività culturali (77 / 8,4%) di cui solo II livello (6 / 0,7%)	11.1.1. Biblioteche (17 / 1,9%) 11.1.2. Promozione delle attività culturali e interculturali (55 / 6,4%)
	11.2. Iniziative di socializzazione (273 / 29,7%) di cui solo II livello (12 / 1,3%)	11.2.1. Promozione centri di aggregazione (192 / 20,9%)

11.3. Piani per la sicurezza urbana, la vigilanza ed i soccorsi (87 / 9,5%)

11.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (3 / 0,3%)

11.2.2. Promozione del turismo sociale (128 / 13,9%)

11.2.3. Promozione dello sport di base (31 / 3,4%)

In sintesi, la scarsa presenza di interventi più strettamente culturali quali biblioteche e musei (1,9%) e la promozione di attività culturali in genere (6,4%) è di certo il segno delle ristrettezze dei bilanci e del rischio ripetutamente segnalato dagli enti locali che il taglio dei trasferimenti avrebbe comportato la riduzione di servizi per i cittadini, a partire da quelli ritenuti meno essenziali nell'immediato. Mentre, come si è potuto osservare, è più ampia la diffusione di interventi di socializzazione e aggregazione, che si concentrano tuttavia su fasce di popolazione ben specifiche.

Parte II

I percorsi, le pratiche e l'evoluzione della contrattazione sociale del sindacato

L'osservazione sindacale sulla contrattazione sociale 2011 e l'approccio al 2012

Per integrare la lettura dei dati e dei documenti della contrattazione sociale e territoriale, si è voluto proporre un breve questionario alle strutture regionali e alle Camere del lavoro provinciali della Cgil per analizzare alcuni andamenti qualitativi relativi ai temi contrattati, evidenziando così aspetti critici e ed elementi consolidatisi o avviatisi nel 2011, in vista della contrattazione del 2012.

Anzitutto è stato affrontato il tema dell'applicazione e della diffusione dell'Isee, nei suoi diversi aspetti e campi di utilizzo. Il Dipartimento welfare della Cgil, negli scorsi mesi, ha già ampiamente lavorato sul tema Isee, producendo documenti di indirizzo e di analisi che a fronte della sua ampia generalizzazione – nella compartecipazione ai costi del welfare, e non solo – suggeriva inoltre linee di indirizzo per una sua applicazione più equa e per potenziarne il raccordo con la verifica delle situazioni reddituali dei cittadini, mettendo in luce le aree di evasione ed elusione fiscale.

Dai questionari, risulta che l'Isee non solo è assai presente tra gli strumenti che regolano l'accesso al welfare locale; in tre quarti dei casi rilevati si è registrato infatti un suo ampliamento, dal punto di vista dei campi di applicazione. In percentuali assai elevate si utilizza l'Isee del determinare la compartecipazione al costo dei servizi di welfare, così come strumento di progressività nell'imposizione fiscale locale – principalmente per quanto riguarda i rifiuti – e per le altre tariffe – agevolazioni utenze domestiche, contributi per gli affitti –. Nel dettaglio della compartecipazione, per la quasi totalità dei casi l'Isee viene applicato nei servizi per l'infanzia e per gli anziani, e in una larga maggioranza anche per i trasporti.

Altrettanto intensa è la varietà delle modalità di applicazione; indice della quale è il fatto che nel corso del 2011 in circa i tre quarti dei casi si è intervenuti per una modifica dei criteri stessi, segnalando una consistente propensione all'adattamento a nuove situazioni, ma anche all'instabilità. Si è intervenuti soprattutto nella ridefinizione delle fasce di contribuzione; ma significativi interventi vi sono stati anche rispetto alle soglie di esenzione e ai massimi. Si conferma in circa la metà dei casi l'adozione dell'Isee istantaneo, quale strumento di riconoscimento della riduzione del reddito specie per i lavoratori e le lavoratrici vittime della crisi. In misura inferiore a un terzo dei casi si è intervenuti sull'Isee continuo. In circa un quarto dei casi emerge l'utilizzo dell'Isee per la verifica e il contrasto dell'evasione fiscale e tributaria.

Oltre a tratteggiare le tendenze 2011 circa l'applicazione e diffusione dell'Isee, il questionario ha affrontato anche lo stato dei principali campi dei servizi sociali, educativi e i servizi pubblici locali. In particolare, il campo sottoposto a maggiore pressione pare essere stato quello dei trasporti: in circa due terzi dei casi vi sono stati aumenti delle tariffe, a fronte di una diminuzione del servizio segnalata in quasi la metà dei casi. Un profilo differente è offerto dai servizi per l'infanzia, in particolare i nidi e le scuole d'infanzia: l'aumento delle rette e delle tariffe per i servizi complementari di mensa raggiunge quasi l'80% dei dati rilevati; e tuttavia, in un 20% dei casi si registra un aumento dell'offerta. Analogo profilo si rileva per i servizi destinati ad anziani e disabili, che tuttavia mostrano una percentuale non marginale di diminuzioni del servizio (quasi un quarto dei casi) e un aumento della compartecipazione ai costi in oltre il 50% dei territori.

Comparando le risposte all'interrogativo circa la tenuta della spesa sociale e l'andamento della tassazione locale per il 2012, si registra a fronte di una minoranza significativa di giudizi che

prevedono una tenuta della spesa sociale, nella quasi totalità dei casi l'aspettativa è che ciò avverrà – quando dovesse avvenire – grazie a un approfondimento della pressione fiscale nei territori.

A proposito delle misure anticrisi varate, si rileva un vasto giudizio ambivalente, tra luci e ombre: una definizione di interventi mirati e potenzialmente efficaci, anche innovativi, a fronte di una disponibilità insufficiente di risorse. In un terzo dei casi, tuttavia, si rilevano anche inefficienze, mancata comunicazione delle misure e una debole individuazione di metodi, strumenti, obiettivi adeguati. Ovvero emerge un problema di metodo dell'intervento stesso, a fronte di risorse potenzialmente adeguate. Le modalità degli approcci anticrisi vedono nella gran parte dei casi il sovrapporsi di misure dirette e indirette di sostegno al reddito.

Dal punto di vista delle differenze territoriali, l'Isee è sottoposto a un più grande attivismo di interventi nel Nord-ovest, dove si estende in generale e si amplia la platea di servizi a cui è applicato; accanto a ciò, si continua inoltre a modificarne i criteri. Per quanto riguarda la tenuta dei servizi: quelli per l'infanzia reggono meglio al Centro del paese, sia in termini di contenimento della compartecipazione sia in quelli di estensione dell'offerta. Per quanto riguarda il ridimensionamento del trasporto – in presenza di ovvie differenze dei punti di partenza quantitativi e qualitativi, tra le varie aree del paese – la maggiore pressione pare concentrarsi sul Nord-ovest, anche in termini di aumenti delle tariffe. I servizi per anziani e disabili, invece, vedono una maggiore tenuta della minimizzazione dei costi per i cittadini e una limitata estensione dell'offerta, in particolare nel Centro.

Nel complesso, la spesa sociale pare essere stata maggiormente attaccata al Sud e nelle Isole, mentre è alta e generalizzata a tutte le aree l'aspettativa di un taglio della spesa per il sociale nel 2012 e per un aumento di tasse e tariffe locali. Riguardo le misure anticrisi, infine, la congruità delle iniziative messa in relazione alla scarsità di risorse è la risposta di gran lunga dominante al Nord, mentre al Centro-Sud prevale la constatazione di misure o scarsamente finanziate o comunque inefficaci nonostante il finanziamento – stanziato effettivamente, o potenzialmente attingibile da fondi locali o sovralocali –.

Modelli e pratiche di contrattazione sociale: alcuni studi di caso

Il *Rapporto* 2011, con l'evoluzione delle funzioni e delle potenzialità dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi, introduce alcuni punti di novità. L'ampliamento della base dati ha consentito di fornire un'articolazione territoriale generale e, pertanto, nuovi spunti di analisi nella lettura delle differenze di peso e qualità delle singole aree e delle diverse voci tematiche effettivamente oggetto di contrattazione.

Ma aldilà della completezza quantitativa e della diffusione dei punti di alimentazione dell'Osservatorio, approfondire una pratica sindacale a più dimensioni, come la contrattazione sociale e territoriale, induce naturalmente a dirigersi verso la prassi, i processi negoziali, il campo di ideazione e le cornici culturali, le tradizioni (e gli *habitus*) sindacali e politico-amministrativi, le risorse di capitale sociale presenti nei diversi territori. In sostanza, proprio per questo radicamento territoriale e per la sua natura intimamente processuale – che la allontana da una formalizzazione data una volta per tutte – la contrattazione sociale mostra assai bene, rispetto alle altre dimensioni di contrattazione più consuete e sperimentate nella tradizione sindacale italiana, specificità certamente molteplici.

Il *Rapporto* del 2010 si chiudeva proprio pronunciando alcune domande circa le possibili direttrici di ricerca sulla contrattazione sociale: non solo intesa come ambito di risultati, ovvero *output* in termini di *policies* e di benefici per i cittadini; ma piuttosto come pratica che realizzandosi attiva partecipazione, implementa diritti, richiama all'assunzione di responsabilità mentre dà voce ai soggetti del territorio; e inoltre interpella storia, caratteri e costumi consolidati anche delle organizzazioni sindacali.

Per tale motivo, e a partire da una serie di domande chiave, si è voluto introdurre nel *Rapporto* 2011 sulla contrattazione sociale e territoriale un approfondimento qualitativo, realizzando alcuni studi di caso regionali: Piemonte (in particolare la provincia di Torino), Marche e Sicilia.

Una fra le domande a cui si faceva riferimento nel rapporto, e che in parte viene ripresa negli studi di caso, ha a che fare con il nodo riguardante la contrattazione sociale e territoriale collocata in una tendenza più ampia alla “contrattualizzazione delle politiche sociali”. Questo primo orientamento di ricerca si traduce, assai praticamente, nel chiedersi quanto il lungo e accidentato percorso che ha condotto alla costruzione del sistema integrato dei servizi sociali, a seguito della legge 328/2000, ha interagito – in entrambe le direzioni – con la contrattazione sociale del sindacato.

Un'altra domanda è inoltre: *che cosa si produce con la contrattazione sociale?* Anzitutto beni sociali concreti – servizi e protezione sociale, sicurezza e benessere – ma anche, in analogia con altre pratiche sociali complesse, si realizzano relazione/partecipazione, autonomia e conoscenza situata. Quanto è consapevole il sindacato di questo doppio esito della contrattazione, che fa degli stessi “prodotti” una risorsa da utilizzare per ravvivare il processo negoziale? In queste pagine ci si interroga inoltre sulla doppia – e ambivalente – domanda sociale che soggiace alla contrattazione sociale: ovvero la richiesta di servizi e garanzie sociali, da una parte, e la domanda di riconoscimento di una qualità sociale e democratica nei territori.

Nel mezzo tra il contesto e gli esiti, si trova il percorso negoziale. Ovvero, nel corso di negoziati fatti di attivazione e organizzazione delle strutture del sindacato, stesura di piattaforme, definizione delle tappe negoziali, accordi o rotture, divulgazione e legittimazione delle intese, *cosa determina la qualità l'efficacia e la valorizzazione – anche in termini di “autoconsapevolezza” sindacale – della contrattazione sociale nel corso del suo processo?* Da qui una domanda ulteriore: *come si può*

organizzare al meglio la contrattazione sociale, e come si costituiscono processi negoziali ottimali? Gli attuali modelli organizzativi sindacali della contrattazione sociale prevedono l'interazione delle responsabilità confederali con il livello di elaborazione situato al livello regionale, in alcuni casi poi declinato attraverso piattaforme provinciali/comprendoriali da parte delle strutture presenti nelle Camere del lavoro. Ma quali specificità andrebbero meglio definite, nella *mission* di ciascun livello territoriale del sindacato, e quali ruoli e apporti per le strutture di categoria?

Il *Rapporto 2010* si chiudeva con una domanda decisiva, e cioè: *come si può intendere la "rappresentanza" in questo campo dell'attività sindacale?* Come si è accennato articolando le domande circa prodotto, processo e risultati della contrattazione sociale, il tema della rappresentanza non può certo esaurirsi nell'interrogarsi sulla migliore combinazione di responsabilità all'interno delle delegazioni trattanti, ovvero a proposito dei diversi apporti da parte delle strutture e degli organi sindacali. Il tema della rappresentanza nella contrattazione sociale, più radicalmente, interroga nuovamente il sindacato come già è avvenuto in altre fasi cruciali della sua storia (in particolare nella spinta universalistica che percorse le organizzazioni dei lavoratori tra la fine degli anni sessanta e i primi anni settanta) circa la sua posizione nella società, nonché le sue "capacità" di insediarsi nel dialogo che coinvolge le organizzazioni sociali, le istituzioni e i cittadini stessi, con il quale – parafrasando l'approccio di Amartya Sen – il benessere non si dissocia dalla libertà e dalla realizzazione di sé, individuale e collettiva.

Piemonte

La contrattazione sociale in Piemonte, come in altre regioni del nord Italia, ha una tradizione che affonda le radici negli anni novanta e ha basato a lungo le sue caratteristiche e strategie sull'iniziativa dei sindacati dei pensionati. Da questo punto di vista, come da quello delle differenze territoriali interne alla stessa regione, ancora oggi è presente una molteplicità di approcci alla contrattazione. Risalendo a una fase chiave della pratica negoziale e a un territorio cruciale ma specifico – la provincia di Torino –, un punto di svolta è databile nel periodo 2005-2006, quando la Camera del lavoro di Torino ha definito una competenza specifica sulla contrattazione sociale e territoriale all'interno della propria segreteria camerale. Oggi questa scelta è praticata pressoché in tutte le Camere del Lavoro del Piemonte. Ciò ha impresso una spinta rinnovata all'attività negoziale sia in termini tematici sia in termini organizzativi interni e di relazione con le amministrazioni. La contrattazione è oggi svolta generalmente dalla confederazione e dallo Spi, con il contributo – spesso in fase di ideazione delle piattaforme – della Funzione pubblica. Nel passaggio citato è stato siglato un protocollo di relazioni sindacali tra Cgil-Cisl-Uil del Piemonte con l'Anci e Lega autonomie; vi si definiva una serie di impegni delle parti per la valorizzazione di un rapporto il più possibile vincolante, consolidato e duraturo per la contrattazione sociale, in particolare sui bilanci preventivi. A cascata, in molti comuni si sono adottate delibere per regolare questo rapporto tra le parti, e in altri è comparso il rimando a un impegno politico formale delle amministrazioni contenuto negli accordi stessi. Questo consolidamento formale ha coinciso – influenzandolo – con un rafforzamento della contrattazione con le amministrazioni locali.

Dopo la fase di consolidamento dei rapporti tra le parti – dal centro regionale alle singole realtà locali – nel 2007-2008 si è posta l'esigenza di fornire un input innovativo alla contrattazione sociale svolta nei territori. La valutazione prendeva le mosse da un'analisi di fenomeni emergenti quali il lavoro povero, la precarietà, le ristrutturazioni aziendali e la crisi di stabilità del tessuto industriale e produttivo. A questa analisi si è affiancata una strategia di contrattazione sociale che ha puntato a dare un indirizzo redistributivo e perequativo agli interventi, attraverso una revisione delle agende sindacali presentate ai

tavoli di confronto. A un impianto fondamentalmente basato sulla contrattazione sui servizi sociali e sulle esenzioni – quale strumento principale di politica fiscale e tariffaria locale – si è passati a una valorizzazione dello strumento Isee quale punto di accesso a politiche sociali e fiscali più eque e universalistiche. In questa fase, sul tema si è adottato un secondo protocollo con Anci e Lega autonomie. Da qui, ancora una volta riscendendo dal livello regionale a quelli inferiori, si è sviluppata la contrattazione con i consorzi dei servizi sociali e assistenziali, per portare la soglia di esenzione Isee sui servizi a domanda individuale a 8.000 euro, mentre nei negoziati con i comuni si avviava l'estensione dell'uso dello strumento anche ad altri campi, ad esempio alla Tarsu, ai trasporti, alle agevolazioni e ai sostegni all'affitto. Nelle successive stagioni negoziali l'indicazione fornita dai responsabili provinciali è stata quella di negoziare l'innalzamento progressivo delle soglie di esenzione nella compartecipazione ai costi del welfare locale. La strategia sull'Isee si articolava anche con l'obiettivo di estendere la fascia a redditi Isee superiori e gravitanti intorno ai 16.000 euro (definiti intorno alla famiglia "media" e non solo ai soggetti più fragili).

In linea generale, l'approccio realizzato ha da sempre privilegiato il livello di contrattazione sociale con i comuni; non tanto per un'influenza del rapporto di concertazione, programmazione e negoziazione con i consorzi dei servizi sociali e assistenziali, o con le Aziende sanitarie, quanto piuttosto per una maggiore enfasi della strategia sindacale posta sulla tutela universalistica delle diverse componenti della popolazione e, di conseguenza, sul rinnovamento del sistema fiscale locale e sull'equità sociale. Ciò ha consentito, oltre a un cambiamento dell'approccio sindacale, di garantire una quota sempre maggiore di popolazione attraverso la contrattazione sociale (le dichiarazioni Isee, ad esempio, presentate in provincia di Torino sono passate da circa 50.000 nel 2007 a oltre 180.000 nel 2010).

Intervenendo su questo tema, venivano anche in luce alcuni limiti dello strumento Isee: l'eludibilità dell'effettiva valutazione del reddito equivalente, le differenze strutturali della composizione del reddito tra lavoro autonomo e dipendente, nonché le specifiche esigenze sociali poste dalla crisi successiva al 2008. Ciò ha condotto a risposte e strategie negoziali diversificate e complementari: anzitutto firmando alcuni accordi (non generalizzati) in diverse realtà del Piemonte (in particolare nelle province di Cuneo e di Torino) che indicavano soglie e scaglioni di compartecipazione differenziati tra lavoro dipendente e pensionati, da una parte, e lavoro autonomo, dall'altra. In alcuni contesti, anche importanti (come Nichelino, in provincia di Torino), il tema degli accertamenti sull'eludibilità dell'Isee è stata affrontata prevedendo controlli fiscali alle dichiarazioni dei lavoratori autonomi che fossero inferiori ai livelli corrispondenti indicati negli studi di settore.

La strategia negoziale in Piemonte, negli anni della crisi, è proceduta tentando di rendere versatile e di immediato beneficio l'uso dell'Isee: ad esempio introducendo l'Isee "istantanea" e cioè basata sulla certificazione dei redditi dell'anno in corso, invece che di quelli dell'anno precedente, per considerare così le molte situazioni di riduzione anche drastica del reddito delle persone e delle famiglie. Questa innovazione, oltre a essere stata introdotta nominalmente negli accordi con i comuni è stata rafforzata, nell'applicazione, da documenti di Cgil-Cisl-Uil provinciali – veri e propri vademecum – sulle modalità di implementazione della misura.

Questa direzione negoziale, mossa dalla spinta emergenziale di tutelare il reddito in una fase di crisi, ha portato anche alla consapevolezza della necessità di intervenire sul sistema fiscale e delle risorse locali: in particolare avviando la costituzione di fondi anticrisi locali, ma anche di livello provinciale, basati sulla contribuzione capitaria da parte dei comuni e sullo sviluppo di progetti di inserimento lavorativo; dall'altra parte, inoltre, ci si è volti al contrasto dell'evasione fiscale e tributaria. A partire dal 2010, questa strategia si è sostenuta alla stipula – in continuità con la pratica piemontese di stabilire accordi quadro a livello regionale – di un protocollo con l'Anci regionale sulla definizione dei patti antievasione. A seguito dell'accordo regionale il punto della promozione dei patti antievasione è stato

inserito nelle agende dei negoziati con i comuni, e ha condotto a diverse intese – tra cui molte città capoluogo – mentre permane la difficoltà di introdurre intese analoghe nei piccoli e piccolissimi comuni, di cui il Piemonte è particolarmente ricco. Nel complesso, da 6 comuni del 2010 si è passati a 52 comuni del 2011 che, oltre ad avere sottoscritto le intese, hanno messo in atto tutti gli adempimenti necessari a dare efficacia operativa agli accordi antievasione.

Pur basandosi sulla messa a frutto di una tradizione di lunga data e su una buona diffusione territoriale, oramai quasi ventennale, la contrattazione sociale in Piemonte mostra un considerevole centro propulsore nelle strutture camerali centrali (in particolare quelle di Torino, Cuneo e Novara).

La descrizione del percorso storico sviluppatosi nel corso degli anni duemila ha evidenziato un punto chiave: la sigla dei protocolli regionali con Anci, Lega autonomie, Agenzia delle entrate, ha avviato e legittimato percorsi virtuosi e omogenei nei territori. L'interpretazione dei bisogni in termini confederali e in una prospettiva di difesa della cittadinanza sociale ha portato, negli anni di crisi, ad allargare progressivamente la cornice politico-sindacale della contrattazione sociale: dalla tutela di soggetti specifici strutturalmente fragili – si pensi alla negoziazione a favore di anziani e pensionati – a una contrattazione intenzionata a ridefinire un nuovo quadro redistributivo. Questa ambizione – che ha trovato i punti di successo su descritti – trova un ostacolo effettivo proprio nella necessità di coinvolgere il tessuto sociale complessivo e i suoi bisogni. Si registra quindi una carenza di relazione con i soggetti organizzati del territorio, con le istanze delle categorie degli attivi, e in generale un processo di maturazione delle agende sindacali che paga la forte iniziativa dall'alto – peraltro, di successo – con una lettura solo parziale dei bisogni e una scarsa capacità di attivare, coalizzare, mobilitare i territori e i cittadini nelle fasi di negoziato. Non che manchino gli ambiti di confronto interno: dagli attivi dei delegati alle riunioni specifiche dei responsabili delle Camere del lavoro. Ma in linea generale, questa carenza di relazioni e visibilità dell'azione sindacale sui territori porta a ulteriori effetti paradossali: capita un buon accordo non venga sufficientemente divulgato e quindi non consegua gli effetti sperati; non tanto per un difetto di risorse e di efficacia dell'azione in sé, quanto per un deficit informativo; e ciò può riflettersi sul livello di legittimità che il sindacato stesso può vantare in sede negoziale.

La stessa lettura corretta dei bisogni risulta difficoltosa, in assenza di un tessuto connettivo di base, sindacale e associativo, che consenta di cogliere sia l'umore e le necessità di fondo – utilmente definite dagli indirizzi concepiti a livello di Camere del lavoro – sia il dettaglio specifico e le diversità di ciascun territorio. A questo fine, la Cgil regionale ha incaricato l'Ires Morosini di sperimentare metodi e azioni per la lettura dei bisogni che possano sostenere la contrattazione sociale su base locale.

Il tema organizzativo chiave emerso nell'analisi dell'azione negoziale è, quindi, da una parte nella sperimentazione di pratiche di lettura del bisogno sociale, dall'altra nel bilanciamento della filiera negoziale, rafforzando il livello locale e territoriale a fronte di un buon livello di coordinamento e indirizzo acquisito dalle strutture centrali. Difatti, è stato avviato un percorso formativo nei confronti dei responsabili sindacali che conducono concretamente la contrattazione sociale con i comuni, in modo da poter potenziare le competenze di interpretazione dei bilanci comunali e quindi l'iniziativa propositiva.

Tutto questo, tuttavia, appare come l'innovazione possibile entro un quadro organizzativo dato, nel quale le strutture di zona e decentrate non hanno mandato negoziale, mentre ci si riferisce alla struttura della segreteria e del direttivo provinciale. In questo contesto, si sottolinea la necessità – proprio per realizzare un rapporto di nuova rappresentanza sociale nei territori e di relazione paritaria con gli altri soggetti organizzati – di sviluppare strutture confederali locali, rappresentative e decentrate, capaci di iniziativa. La pura e semplice coincidenza di questo bisogno funzionale con la struttura delle Camere

del lavoro, oggi esistenti, potrebbe risultare inadeguata (nel caso di piccole Camere del lavoro già oberate di attività e responsabilità negoziali) o limitante (nel caso di quelle grandi Camera del lavoro che incidono su un territorio vasto e diversificato).

Marche

La contrattazione sociale nelle Marche ha cominciato ad affermarsi nella seconda metà degli anni novanta, sull'onda dell'investimento strategico compiuto dalla confederazione e soprattutto dallo Spi regionale. Si trattava di una contrattazione fortemente centrata sul negoziato con i singoli comuni in vista della definizione dei bilanci di previsione e, da un punto di vista tematico, si articolava intorno ai nuclei delle politiche sociali in senso stretto (e in esse sull'assistenza domiciliare, rivolta ad anziani e non autosufficienti) e sul campo delle politiche delle entrate e dei redditi, in particolare regolando esenzioni e soglie di tasse e tariffe locali.

La scelta di portare la contrattazione a un livello territoriale capillare ha posto fin da principio due problemi: la formazione dei quadri sindacali deputati alla contrattazione sociale nei singoli territori della regione, il coinvolgimento democratico dell'organizzazione nel suo insieme e dei cittadini nel valutare i passaggi del percorso negoziale e nel ricevere quantomeno l'informazione essenziale a riguardo. Insieme all'Ires regionale, lo Spi ha quindi organizzato momenti di formazione dei responsabili delle delegazioni trattanti.

Questo modello iniziale (decentrato, fortemente in relazione con i comuni e fornito di un'agenda tematica e dei beneficiari delimitata) è stato in qualche misura trasformato nel passaggio agli anni duemila, progressivamente ma in maniera radicale in rapporto all'evoluzione del sistema integrato dei servizi sociali sul territorio. Le Marche e il suo "modello" di gestione capillare e decentrata dei servizi sociali si sono alimentati – per certi versi anticipandone diversi temi – agli indirizzi della legge 328 del 2000. Una tendenza al decentramento e all'attivazione delle risorse locali che peraltro è presente diffusamente in altri campi, se si pensa all'organizzazione capillare e integrata dei centri di servizio per il volontariato, tra uffici locali e centro regionale, o alla stessa organizzazione sindacale della contrattazione sociale, con i suoi specifici approcci e diversità territoriali.

A livello regionale vero e proprio, lo Spi in particolare di concerto con la confederazione si è caratterizzato essenzialmente sui temi della non autosufficienza, costruendo con la regione una serie di confronti su tre segmenti tematici: residenze protette, assegno di cura, Sad. Un elemento di interesse emerso dal confronto risiede nel processo negoziale da cui sono venuti in luce questi temi: dapprima dal basso, attraverso diversi accordi locali fin dal 2005; poi, con la definizione di un accordo regionale quadro, nel 2008, e successivamente attraverso la diffusione e la verifica di quell'accordo che ha prodotto tavoli di concertazione a livello regionale e territoriale, all'interno dei 23 ambiti territoriali sociali della regione. Dal 2011 nel territorio di Macerata ha preso l'avvio una serie di incontri proprio con le residenze protette della provincia volti a verificare lo stato di attuazione della convenzione stipulata tra l'Asur (Azienda sanitaria unica regionale) e le strutture in tema di tariffe e tempi di assistenza. Pur nella diversità delle situazioni riscontrate, sono due i risultati importanti ottenuti nel corso di tali incontri: uno spazio per una bacheca in cui affiggere comunicati e volantini del Sindacato Pensionati all'interno delle residenze protette e, in alcuni casi, uno sportello per un'eventuale presenza del Sindacato.

Più in generale, il livello di contrattazione sociale a livello regionale, fondandosi e interagendo con il sistema territoriale e le sue dimensioni (zone territoriali sanitarie, ambiti sociali territoriali, etc.) non è risultato alternativo, o semplicemente complementare da un punto di vista tematico, entro una

“divisione dei compiti” tra diversi livelli di contrattazione sociale. Esso ha rappresentato piuttosto una dimensione ricettiva delle spinte dei territori, a cui forniva strumenti di intervento e occasioni di integrazione tra i differenti livelli territoriali: cercava di mettere insieme i comuni tra loro, il sociale insieme al sanitario e il sociale negli aggregati associativi dei comuni.

Nel corso dei primi anni duemila si può affermare che la contrattazione in campo sociale, sanitario e integrata tra le due dimensioni ha trovato supporto nella fisionomia istituzionale della programmazione e concertazione dei servizi, fornendo alla contrattazione sociale marchigiana il suo aspetto più peculiare. Oggi, sostiene il sindacato, l’architettura socio-sanitaria già ispirata creativamente alla legge 328/2000 sta vivendo un mutamento nella cornice istituzionale: tra modifica dell’assetto sanitario con cinque aree vaste in capo all’Azienda sanitaria regionale (Asur), lo smantellamento funzionale delle zone territoriali sanitarie (13 zone territoriali sanitarie a cui si sovrappongono 23 ambiti territoriali sociali che coincidono ciascuno con i distretti sanitari) in vista della costruzione di distretti territoriali. Oltre a ciò, fin dalla seconda metà degli anni duemila si è assistito a un maggiore investimento istituzionale nel campo sanitario a spese dell’integrazione col sociale e con le politiche di promozione territoriale. Ciò ha avuto un impatto negativo specie nei territori in cui più forte era stato l’investimento sindacale nel nuovo assetto di relazioni: ad esempio a Pesaro, territorio con orientamento politico-amministrativo fornito di basi favorevoli a un rapporto con le parti sociali e al confronto sulla contrattazione territoriale, nella fase pionieristica dei primi anni duemila il contesto ha consentito l’apertura tematica, il rafforzamento delle funzioni di ideazione e analisi (anche con il supporto di un ufficio studi sindacale di livello provinciale), nonché nuovi rapporti con il terzo settore ispirati al mutuo riconoscimento.

In questa fase, andata dall’introduzione della legge 328 alla metà del decennio scorso, la crescita qualitativa e quantitativa della contrattazione concentrata negli ambiti territoriali sociali non aveva escluso quella con i comuni; questa si era, anzi, largamente integrata e rafforzata grazie alle ricadute positive dell’esperienza formativa – e territorialmente diffusa – dei quadri sindacali attraverso la “palestra” dei tavoli di programmazione a livello di ambito. Non solo, l’integrazione e l’accumulo di esperienze tra i soggetti – sindacato, sistema dei servizi, Terzo settore – si sono accresciute anche attraverso le norme stesse del *Piano regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali della regione Marche* (Deliberazione amministrativa n. 306 del 1 marzo 2000) che ha istituito in ogni ambito territoriale l’Ufficio di promozione sociale. Secondo le linee guida elaborate dalla regione Marche gli Uffici di promozione sociale sono il punto di accesso unificato per interventi e servizi sociali e di integrazione socio-sanitaria. In questo senso, concertazione, programmazione e contrattazione vera e propria hanno potuto alimentarsi a vicenda.

Differente è il quadro successivo, nel quale indirizzi e impegni regionali più blandi verso l’integrazione e il decentramento hanno ridimensionato le occasioni di confronto tra sindacato, istituzioni del sistema dei servizi e Terzo settore. A questo va aggiunto il sopravvenire della crisi, a partire dal 2008, che ha comportato un’accentuazione della contrattazione con i comuni, con l’obiettivo urgente di garantire sostegno specie per la tutela del reddito personale, la protezione sociale, l’equità del fisco locale. Ciò si è concentrato, specie tra 2009 e 2010, nell’istituzione dei fondi anticrisi a livello regionale e territoriale, nella definizione di fasce Isee per la compartecipazione ai servizi a domanda individuale che tenessero conto dei soggetti maggiormente colpiti dalla crisi. Questo ha potuto basarsi, tra l’altro, su ricorrenti accordi che hanno coinvolto a partire dal 2008 l’Anci Marche, l’Agenzia delle entrate, la regione Marche, in ordine a fornire direttive e linee guida per la realizzazione di politiche antievasione. Questo è stato ripreso nelle piattaforme provinciali della contrattazione sociale e a cascata è stato riportato nelle trattative con i comuni, tentando di vincolare eventuali risorse recuperate a capitoli di spesa sociali, anche nell’attivazione di interventi di tutela del lavoro e promozione dell’occupazione.

Ciò, da una parte è stato ovviamente una scelta obbligata, per mobilitare risorse – materiali e progettuali – che la dimensione comunale poteva intercettare e attivare attraverso le trattative sui bilanci. Dall'altra, questa strategia ha offuscato la contrattazione a livello di ambito territoriale sociale, mettendone in luce peraltro le difficoltà intrinseche dovute anche alla mancanza di un quadro normativo regionale che avrebbe potuto stabilizzare – specie in un contesto di crisi economica e di riflusso istituzionale rispetto alle politiche sociali – il quadro dei servizi. Tali tendenze istituzionali, avviate fin dalla seconda metà degli anni duemila dopo la fase pionieristica “dal basso” in cui si è definito il modello marchigiano di politiche sociali, hanno condotto a diverse conseguenze, tra le quali un'accentuazione delle differenze territoriali: a partire dalle diversità sociali e dalle culture amministrative che caratterizzano la regione Marche, specie lungo la linea nord-sud, ma anche tra la costa e l'interno, e tra piccoli e grandi centri.

Dal punto di vista dell'organizzazione sindacale della contrattazione sociale, le Marche confermano questa varietà territoriale. In linea generale, in ogni provincia vengono stabilmente redatte piattaforme/linee guida per la contrattazione sociale con i comuni in vista dei bilanci di previsione, insieme a piattaforme sulle tematiche sanitarie da portare a livello di distretti e zone sanitarie. Le delegazioni trattanti vedono sempre la presenza dello Spi, quella di membri della segreteria provinciale della Cgil si concentra nelle trattative con i comuni di più grande dimensione e nei negoziati con Unioni di comuni, Comunità montane, ambiti territoriali sociali. Il ruolo delle categorie si concentra sulla Funzione pubblica; questa è tutt'altro che marginale nel processo di preparazione e arricchimento delle piattaforme (sui temi delle esternalizzazioni, fondi per la produttività, collegamento tra la produttività collettiva dei dipendenti e riorganizzazione dei servizi); inoltre, nei comuni più grandi è possibile ritrovare la presenza della Fp nelle delegazioni trattanti; mentre è più frequente, con lo Spi, quando si affrontano i temi delle residenze protette, dei servizi educativi, gli accordi sulle esternalizzazioni.

In alcuni contesti, operano livelli specifici di rappresentanza sindacale sul tema della contrattazione sociale; ad esempio in provincia di Ancona, vi sono sei zone sindacali in cui operano – attraverso incontri periodici – comitati di zona composti dalle leghe di pensionati, da delegati di tutte le categorie e anche dai responsabili dei servizi Cgil. In linea generale, nelle altre province vi sono responsabilità camerali, a livello confederale, che interagiscono con i responsabili delle categorie e con una consistente presenza dello Spi nelle delegazioni che negoziano sul territorio.

Il tema della promozione dei risultati e delle informazioni emerge come particolarmente cruciale; si ipotizza di investire in uno sportello informativo e di accesso ai risultati della contrattazione sociale – in raccordo con il sistema dei servizi Cgil – affinché i cittadini possano venire a conoscenza delle risorse e opportunità nel campo del sociale, ottenute con il contributo del sindacato, favorendo anche il coordinamento della contrattazione con l'intera offerta di servizi, in ambiti anche molto diversi e suddivisi per le diverse competenze dell'organizzazione.

Insieme ai temi dell'informazione rivolta ai cittadini, della formazione dei quadri sindacali, del coinvolgimento delle associazioni e degli attori del territorio, uno dei problemi chiave sottolineato dai responsabili sindacali della contrattazione a livello regionale e provinciale risulta quello del processo democratico e decisionale interno all'organizzazione. È vero, certo, che le piattaforme sono decise e discusse, molto spesso, in attivi dei delegati, ma permane il nodo critico della rappresentatività della contrattazione sociale stessa e della corretta lettura dei bisogni – condizione essenziale per una scelta sociale appropriata –. Vanno sottolineati anche processi di innovazione nell'elaborazione delle agende negoziali e nel coinvolgimento del territorio: ad esempio la piattaforma sindacale che ha contribuito al *Piano strategico di sviluppo territoriale “Provincia 2020”*, elaborato dalla provincia di Pesaro al

termine di un lungo processo partecipativo con il contributo delle organizzazioni sindacali, delle organizzazioni e associazioni del territorio e di quelle di rappresentanza dell'impresa e del lavoro autonomo.

Sicilia

La contrattazione sociale e territoriale si è affermata in Sicilia, come in diverse altre regioni, a partire dalla metà degli anni novanta. Analogamente ad altri contesti territoriali la spinta e il protagonismo sindacale nella negoziazione sono stati soprattutto in capo allo Spi, con l'integrazione talvolta della Funzione pubblica specie nelle trattative più strettamente legate ai servizi sociali e sanitari. Questa fase, durata almeno fino ai primi anni duemila, ha visto svilupparsi una contrattazione a macchie di leopardo, coinvolgendo alcune decine di comuni in tutta la regione, pur con disparità territoriali tra le diverse province e tra centri medio-grandi e piccoli comuni. La contrattazione con i comuni è stata quindi a lungo fortemente orientata da un'agenda costruita intorno agli anziani e ai pensionati, ottenendo anche buoni risultati nel campo delle residenze protette, degli spazi di aggregazione e socializzazione, delle attività culturali.

Anche in Sicilia, come d'altra parte nel resto del paese, il passaggio agli anni duemila con l'approvazione delle legge 328 sul sistema integrato dei servizi sociali ha prodotto un punto di discontinuità nella pratica di contrattazione sociale e territoriale. Se altrove ciò ha accelerato processi di integrazione già presenti – avviati dal basso, come nelle Marche – o si è presto intrecciato con un sistema organico istituzionale – come in Emilia Romagna – in Sicilia la norma nazionale non è mai stata recepita nella sua interezza. La legge 328 ha prodotto sì la strutturazione del territorio in 55 distretti socio-sanitari, ma senza un piano e una norma organici che ne definissero la governance precisa, le fonti di finanziamento, né che stabilissero un protocollo definito di relazioni e funzioni tra le differenti parti coinvolte: istituzioni ed enti pubblici, organizzazioni sindacali, organizzazioni di rappresentanza sociale, Terzo settore. La costruzione dell'infrastruttura tecnico-operativa, senza un adeguato quadro di attivazione, responsabilizzazione e cooperazione tra i diversi soggetti, non ha così favorito una vera e profonda azione di programmazione socio-sanitaria, a partire dalla lettura dei bisogni del territorio fino alle modalità e attribuzioni nell'erogazione dei servizi. Difatti, risulta esemplare il rapporto stabilito, o percepito, con il Terzo settore siciliano. Tale aspetto, che altrove è stato vissuto come un arricchimento – in contesti a più alto capitale sociale, efficienza amministrativa, apertura della cultura associativa e corrispondente forza delle organizzazioni sindacali – consentendo di uscire così dal rapporto solo bilaterale con le amministrazioni locali in sede di confronto sui bilanci di previsione, in Sicilia – pur nelle differenze locali – ha generalmente portato a un arretramento concettuale dell'azione sindacale: da una pur difficile contrattazione con le controparti comunali a una concertazione spesso solo sulla carta, quando non un semplice confronto informativo sviluppato nei tavoli tecnici dell'ufficio di piano. Ciò, peraltro, in un contesto di risorse scarse e relazioni non del tutto formalizzate di accreditamento e trasparenza che non ha consentito di stabilire relazioni di mutuo riconoscimento e collaborazione tra sindacato e Terzo settore.

Se il contesto, il capitale sociale e le strutture sociali pregresse hanno così impattato sulla realizzazione dei distretti socio-sanitari e dei piani di zona, ciò in una certa misura ha depotenziato le aspettative di sviluppo sindacale della contrattazione sociale. Accanto a questo, anche altri elementi di natura normativa hanno contribuito a ostacolare le tendenze di integrazione promosse dalla contrattazione sociale del sindacato. Se è vero che una norma regionale del 1986 aveva anticipato l'intento organico della Legge 328 (si tratta della Legge regionale 22/1986 su *Norme per la gestione dei servizi socio-*

assistenziali in Sicilia), i primi anni duemila non hanno rafforzato bensì deviato e confuso quell'orientamento iniziale. Da una parte l'introduzione dei Distretti socio-sanitari e la definizione dei Piani di zona ha portato elementi di partecipazione e programmazione; dall'altra, tuttavia, nel 2003 è stata varata la Legge regionale 10, su *Norme per la tutela e valorizzazione della famiglia*. Questa norma, oltre a introdurre una nozione minimale di sussidiarietà orizzontale e porre al centro delle politiche sociali la famiglia piuttosto che gli individui, aveva un'impostazione non coerente con la Legge 328 e con il processo di attuazione dei distretti socio-sanitari in ambito siciliano. Difatti, più che il decentramento e l'attribuzione di responsabilità gestionali e finanziarie, si venne a creare una centralità degli interventi governata dall'ente regione; peraltro si trattava di azioni concentrate sul sostegno economico diretto (a partire dal "buono socio-sanitario"), con una logica che si sarebbe estesa al sostegno della genitorialità e dell'infanzia. Si costruiva quindi un riferimento normativo che finanziava economicamente le esigenze delle famiglie, con il limite evidente di non creare contemporaneamente sinergie con le strutture del sistema dei servizi sociali nel territorio. Questo orientamento assistenziale appare anche nel confronto con le amministrazioni comunali, laddove la spesa sociale rappresentava un punto critico rispetto a obiettivi di controllo sociale e mantenimento del consenso politico. Inoltre, si andavano confermando – anche di recente – le inadempienze istituzionali e una mancata lettura dei bisogni nell'uso delle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (Asse VI "Sviluppo urbano sostenibile"), in particolare riguardanti i Piani integrati di sviluppo territoriale (Pist) e i Piani integrati di sviluppo urbano (Pisu).

Gli obiettivi strategici del sindacato si concentrano oggi sulla presentazione di una proposta di legge su *Disciplina per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. La necessità di una norma del genere risiede fondamentalmente nel fornire un quadro normativo organico che consolidi il sistema dei servizi dopo oltre un decennio dalla legge 328, e che intervenga anche sulle criticità storiche di efficacia, efficienza e appropriatezza del sistema di finanziamento. Nel progetto di legge del sindacato sono presenti questi elementi e traspare, in controluce, la storia della contrattazione sociale in Sicilia: le sue avanzate e le impasse, l'ambizione di portare elementi di integrazione, innovazione e benessere (il rafforzamento delle politiche di pianificazione e programmazione), il riconoscimento di una concertazione non formale né opportunistica, ma strategica e responsabilizzante per tutti i partner. Infine, l'eco della concertazione "minore" e in qualche misura dagli effetti perversi che si è realizzata nel corso degli anni duemila entro la pianificazione di zona emerge in due passaggi della proposta di legge: da una parte, si sostiene la promozione – con garanzie e obblighi – del ruolo dei diversi soggetti di rappresentanza sociale nella partecipazione – ciascuno con le proprie specificità – alla programmazione, alla gestione dei servizi, alla tutela dei cittadini e degli utenti (attraverso carte di servizio, partecipazione al controllo di qualità, etc.). Dall'altra, il degrado della concertazione e la strategia di riaffermazione per via normativa delle relazioni sindacali portano nel testo di proposta di legge anche uno specifico articolo, nel quale si sostiene per il sindacato il diritto di "informazione, consultazione, concertazione e contrattazione sindacale", non dissociando da questo diritto "la concertazione anche con le organizzazioni sindacali in merito agli atti di natura programmatica e regolamentare". In sostanza, lo scotto pagato in oltre dieci anni di normative disorganiche con risvolti consociativi ed accentratori si traduce in un riflesso sindacale di massima richiesta di garanzie nella distinzione di ruoli tra le diverse organizzazioni sociali e nella tutela delle specificità sindacali nel sistema dei servizi sociali – ovvero, il diritto di concertare e la garanzia di contrattazione autonoma –. Oltre a ciò, la legge dovrebbe stabilire linee chiare di finanziamento, specificare le rispettive prerogative di intervento dei diversi livelli istituzionali, definire norme per l'accreditamento dei soggetti gestori ed esecutori, nonché trattergere i campi di intervento e i soggetti destinatari prioritari. Nella sostanza, si punta a una legge organica che definisca una governance precisa, legittimi e

responsabilizzi i soggetti che devono svolgere una funzione pubblica (attraverso norme stringenti per l'accreditamento), tracci un sistema di finanziamento che riduca l'arbitrarietà degli interventi e degli investimenti – mediante un fondo sociale regionale, un fondo regionale per la non autosufficienza e canali chiari di finanziamento regionale verso gli enti locali e le strutture della programmazione e gestione dei servizi –.

Sul piano organizzativo, in Sicilia la contrattazione sociale nasce nel contesto delle Camere del lavoro, intorno alla metà degli anni novanta. Fin da principio, questa spinta dal basso si è giovata delle riserve di attivismo dello Spi e della capillarità delle sue leghe. Ciò ha dovuto fare i conti con le scarse risorse delle Camere del lavoro stesse, specie le più piccole. In questi contesti, i quadri e funzionari sindacali spesso ricoprivano – e ricoprono – diversi incarichi e funzioni contemporaneamente, per cui l'azione negoziale e la costituzione delle delegazioni trattanti è stata di frequente e a lungo delegata allo Spi. Oggi, specie nei comuni più grandi e nei distretti socio-sanitari, la contrattazione viene svolta di concerto tra Spi e confederazione.

Sul territorio, il processo di formalizzazione del percorso negoziale appare ancora arretrato rispetto alle aspettative. Difatti, non di frequente a ogni trattativa corrisponde una piattaforma formalizzata e costruita attraverso ambiti rappresentativi e partecipativi. Al contrario, la gran parte della negoziazione procede da una definizione informale delle piattaforme, a livello di segreteria provinciale della Camera del lavoro. Un maggior numero di piattaforme formalizzate – per quanto allora più concentrate sulla negoziazione dei pensionati e sui temi delle tasse, tariffe, servizi sociali – era diffusa fino ai primi anni duemila, quando prevaleva la contrattazione sociale con i comuni. Successivamente, l'emergere dei distretti socio-sanitari e della concertazione ha corrisposto a una minore formalizzazione delle proposte (in un contesto, tuttavia, percepito a volte come improduttivo, cerimoniale e al più solo informativo). Oggi, sono consegnati al sindacato siciliano diversi interrogativi circa l'assetto organizzativo della contrattazione sociale: su quale possa essere il migliore orientamento partecipativo nella fase di preparazione delle piattaforme, su come trovare un ambito rappresentativo interno al sindacato – le Camere del lavoro, l'intreccio con i servizi, o altre istanze intermedie e trasversali – capace di legittimare e promuovere la contrattazione sociale come pratica all'interno dell'organizzazione; e infine viene in luce l'interrogativo su quale sia la fisionomia organizzativa ideale per non caricare una struttura già oberata, a livello territoriale, ma che piuttosto concorra a liberare nuove energie per la pratica sindacale della contrattazione sociale.

Domande e direzioni per il futuro

Nei sintetici paragrafi precedenti sono stati messi in luce alcuni aspetti chiave della contrattazione sociale e territoriale del sindacato: la storia e la periodizzazione, il profilo tematico e la sua evoluzione verso una maggiore complessificazione, i caratteri e mutamenti del profilo organizzativo della negoziazione sindacale, l'influenza del contesto tra cui il sistema dei servizi sociali nelle sue articolazioni pratiche e normative fino a elementi di capitale sociale, cultura amministrativa e sindacale. Si è evidenziata l'interazione tra questi elementi: sia l'influenza sulla contrattazione sociale, sia l'interazione e la complementarietà con essa.

Tutto questo, ovviamente, è emerso attraverso le differenze territoriali tra le diverse regioni italiane osservate, senza contare ulteriori diversità interne alle stesse regioni. Ciò rende la contrattazione sociale e territoriale una pratica sindacale la cui riduzione a un modello unico risulta assai difficile. Ciò non significa che sia sufficiente prendere atto della diversità intrinseca, negli aspetti positivi o negativi, o

puramente segnalare i punti di eccellenza e di innovazione. Si tratta piuttosto di ricercare un inedito equilibrio tra un prototipo di contrattazione sociale che necessita di prassi unificanti e un orientamento necessario al cambiamento e all'adattamento nei confronti del contesto (sistema dei servizi, quadro amministrativo, bisogni sociali e di rappresentanza).

In tutti i contesti osservati gli impulsi e le dimensioni originarie della contrattazione sociale del sindacato si possono ricondurre all'iniziativa dello Spi, che ne ha segnato a lungo, almeno fino ai primi anni duemila, le caratteristiche tematiche (servizi sociali, tasse e tariffe locali, la calibratura delle agende sui bisogni di anziani e pensionati) e il profilo negoziale. L'azione dello Spi ha definito anche la dimensione elettiva della contrattazione sociale, almeno in questa prima fase: sostanzialmente quella della negoziazione con i comuni sulla spesa sociale, al momento della definizione dei bilanci annuali di previsione.

Come è risultato evidente dai paragrafi precedenti dedicati ai casi regionali, uno snodo chiave è stato rappresentato dalle ricadute territoriali della legge 328/2000. A seguito dell'implementazione della 328 – con differenze chiave legate all'anticipo, o meno, di normative regionali riguardanti il sistema dei servizi, e poi la successiva definizione, o meno, di una normativa regionale attuativa della 328 stessa – va segnalata la tendenza della contrattazione sociale verso la dimensione sovralocale e un'opzione programmatica maggiormente concertativa rispetto al modello consueto della contrattazione bilaterale tra sindacato e amministrazioni. Questa dialettica tra concertazione e contrattazione vera e propria ha alimentato altre dimensioni evolutive della contrattazione sociale: un rapporto ambivalente con il Terzo settore – o meglio, le differenti e variegate scene associative presenti nei territori –, accanto a una necessità di maggiore confederalità dell'organizzazione sindacale e un più ampio universalismo dell'approccio ai temi e alla definizione delle agende negoziali. Questi processi, va sottolineato, possono essere letti solo articolandoli con le diversità locali, ovvero con i caratteri del sistema regionale dei servizi sociali, non disgiunto dai limiti e dalle virtù dei soggetti sociali organizzati e dalle capacità dell'organizzazione sindacale di influenzare e modificare le condizioni date. Ad esempio, nelle Marche si è registrato un flusso a due vie, per il quale le esperienze nel campo della contrattazione sociale di ambito e distretto hanno arricchito quelle che con continuità si sono realizzate nella dimensione comunale, e viceversa. In tal modo, la concertazione entro le strutture del sistema servizi deputate alla programmazione è stata una sorta di palestra formativa alla contrattazione sociale. In Piemonte, è prevalsa la tradizione di contrattazione con i comuni centrata sui focus della politica dei redditi, del lavoro e redistributiva; mentre la contrattazione e la concertazione con il sistema dei servizi hanno mantenuto una propria fisionomia autonoma. In Sicilia, si è assistito a una sorta di travaso di energie ed esperienze dalla contrattazione con i comuni a quella con i distretti socio-sanitari – in assenza, non a caso, di una normativa organica regionale sul sistema dei servizi – con la conseguenza indiretta di una mancata spinta alla crescita della cultura amministrativa locale, insieme a un più ristretto orizzonte della prospettiva sindacale di contrattazione sociale.

Preso atto delle differenze territoriali, anche nei contesti più avanzati si manifesta il pericolo di un influsso regressivo basato sulla centralizzazione delle politiche sociali. Analogamente a quanto avvenuto nel campo della sanità – su spinta dei piani di rientro dai deficit sanitari, ma anche della crisi attuale e della scarsità di risorse – si corre il rischio di mortificare le origini partecipative e “dal basso” di alcuni percorsi di welfare locale seguenti l'applicazione della legge 328. Emerge quindi l'importanza – o quantomeno si registra l'influenza – della formalizzazione di un quadro normativo coerente delle politiche sociali sulla contrattazione sociale stessa.

Tra le innovazioni introdotte sulla scia del contrasto della crisi economica vi è il ritorno a una contrattazione sociale e territoriale che tenta di coniugare entrambi i termini della definizione:

attraverso iniziative concertate di sviluppo locale e con l'implicazione di molteplici soggetti. Questo, nella dimensione più strettamente comunale, ha significato anche l'estensione delle agende a capitoli di intervento sempre più centrati sui temi della giustizia fiscale, della redistribuzione delle risorse, della tutela e della garanzia del reddito per gli individui e le famiglie. Tutto ciò, ad ogni modo, riporta al centro della scena il problema irrisolto di un ampio coinvolgimento degli attori locali e della rappresentatività delle decisioni nella condivisione della scelta sociale più adeguata. Nella fase vissuta dalla contrattazione sociale negli anni della crisi si è assistito pertanto a un duplice movimento: da una parte, le impasse legate alla carenza di risorse e alla pressione dovuta ai tagli dei trasferimenti, insieme alla tensione creativa per un'integrazione delle politiche, per portare la discussione fin nella struttura dei bilanci, per incidere sulle linee di sviluppo e sulla governance degli enti locali.

Diverse questioni rimangono senz'altro aperte. Tra le più rilevanti per l'azione sindacale vi è la domanda su quale organizzazione adottare per la contrattazione sociale – o in che direzioni modificarla – e quali strategie per una più profonda rappresentanza delle istanze sociali. Ma al di là dei modelli organizzativi, spesso gli approcci regionali e territoriali del sindacato si sono basati su percorsi personali e competenze e motivazioni biografico-sindacali che hanno inciso sulle “tradizioni” locali di contrattazione sociale. Sotto questo aspetto, ovvero la riproducibilità delle esperienze al di là degli apporti di specifici quadri o gruppi di lavoro sindacali consolidati nel tempo, non c'è ancora una garanzia di continuità e di diffusione di una cultura e di una pratica condivisa all'intera organizzazione nelle sue articolazioni locali.

La ricerca di una fisionomia stabile, radicata e inclusiva deve tener conto dello stato delle strutture territoriali, e in particolare delle Camere del lavoro, la cui condizione organizzativa, il radicamento, le risorse umane e materiali sono assai diverse da territorio a territorio. Ciò dovrebbe andare nella direzione di liberare energie senza sovraccaricare velleitariamente le strutture locali e, di fatto, quelle dello Spl. Lo stimolo proveniente dai territori va invece nella direzione di pensare a dimensioni intermedie e trasversali, partecipative e insieme decisionali, che coniughino negoziazione sul campo sociale, sul lavoro e i diritti sociali di cittadinanza, in cui ci sia integrazione con il sistema dei servizi Cgil e non sovrapposizioni con le deleghe generali confederali o con le categorie.

Tutto ciò dovrebbe coincidere con il coinvolgimento delle diverse categorie degli attivi e dei livelli confederali nelle fasi ideative e negoziali; ma anche procedere a una *differenziazione attraverso l'integrazione* delle competenze dei livelli territoriali: il regionale che dà linee guida attraverso protocolli – Anci, ente regione, etc –; il livello provinciale che traccia piattaforme “quadro” aperte ai contributi locali e sigla accordi specifici con l'ente di riferimento – trasporti, territorio, igiene ambientale –; i livelli comunali che si raccordano con quelli superiori nelle delegazioni trattanti, eventualmente anche con il confronto orizzontale tra territori di confine implicati in analoghe caratteristiche territoriali, domande sociali e temi critici.

Rispetto al rapporto di rappresentanza e di relazione con la cittadinanza e il territorio, si è sottolineata la necessità di realizzare un *punto di accesso* attraverso il coinvolgimento tecnico del sistema dei servizi Cgil, con una sorta di “sportello del territorio e del sociale”, rafforzando l'informazione rivolta ai cittadini. Sono emerse inoltre diverse formule per avviare un processo sindacale partecipativo e inclusivo, che proceda lungo tutta la filiera negoziale, dalle piattaforme agli accordi. Accanto a ciò si pone l'esigenza di una formazione per i quadri sindacali – tecnica e non solo, continua e adattiva – che accompagni una lettura dei bisogni capace di coniugare il sapere esperto del sindacato con un'opzione “partecipativa” aperta alla cittadinanza e alle altre organizzazioni sociali.

Parte III

Contributi sulla contrattazione sociale: partecipazione, governance, democrazia

I contributi che seguono nelle prossime pagine rappresentano riflessioni di studiosi e studiose che, da lungo tempo, si sono concentrati sui processi di partecipazione sociale, governance, democrazia applicati nei contesti territoriali e aventi effetto – nonché suscitando azioni e reazioni – sui soggetti sociali organizzati e sugli individui che interagiscono, cooperano e/o entrano in conflitto nella complessità della dimensione territoriale stessa.

L'occasione contingente di questi contributi – che crediamo abbia aggiunto a essi sfumature nuove e dialogicità – proviene dallo scambio diretto avuto durante un seminario di studio tenuto il 22 febbraio 2012 a Roma, nell'ambito delle attività di approfondimento che l'Osservatorio sulla contrattazione sociale intende svolgere. L'interazione tra prassi negoziale, organizzazione sindacale, raccordo scientifico dell'Ires nazionale e spazi di riflessività ulteriori – sia nel campo della ricerca sia in altri campi del discorso e del dibattito pubblici – rappresenta senz'altro un'opportunità cruciale per lo sviluppo di un pensiero autoriflessivo sulla contrattazione sociale e territoriale.

Quali prospettive per la negoziazione sociale. Note a margine delle rilevazioni dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale di Cgil e Spi

Ida Regalia⁷

1. Premessa

Per chi scrive l'interesse per il tema della negoziazione o contrattazione sociale (sui termini ritorno tra breve) ha una duplice valenza: il vivo personale apprezzamento per un'attività ricca, innovativa, piuttosto inconsueta, inattesa, un po' sorprendente – e per di più fundamentalmente unitaria – dei sindacati italiani; e la tendenza dello studioso a cercare di capire al di là delle intenzioni, a porre e a porsi delle domande, anche scomode, sugli esiti, le contraddizioni, le prospettive di tale attività, e più in generale sul suo senso nell'attuale scenario delle relazioni industriali.

In queste note, sollecitate dal vivace e franco dibattito che si è sviluppato nel corso di un seminario che si è tenuto a Roma sul tema nel febbraio 2012 con la partecipazione di responsabili sindacali e studiosi dell'Ires e dell'università, intendo concentrarmi su alcuni degli aspetti possibili⁸. In particolare svolgerò qualche breve considerazione senza preoccupazioni di completezza, ma a mo' di appunti, sulla logica della negoziazione sociale, sui risultati che se ne possono osservare alla luce dei rapporti dell'Osservatorio nazionale della contrattazione sociale, sulle criticità di cui occorre tener conto e le potenzialità che se ne possono delineare per l'azione di un sindacalismo a rappresentanza generale, inclusiva, a orientamento universalistico.

2. Sulla logica della negoziazione sociale

Credo sia opportuno intendersi meglio su ciò di cui si parla, dal momento che il campo è nuovo⁹ e il ruolo che il sindacato vi svolge per nulla scontato. La prima cosa, anzi, che colpisce l'osservatore è lo scarto tra la diffusione delle esperienze e la bassa e confusa percezione e consapevolezza di questo genere di attività presso il pubblico bene informato di cose sindacali e lo stesso mondo sindacale non direttamente coinvolto.

In effetti, le definizioni non abbondano e rimangono per lo più implicite e allusive. Si può probabilmente concordare sul fatto che la negoziazione sociale sia un'attività negoziale in cui si confrontano i sindacati (che ne sono i promotori) e le amministrazioni locali, o altri interlocutori istituzionali, intorno a tematiche di tipo 'sociale'.

In altri termini, essa si svolge su un terreno che va oltre il luogo di lavoro e il conflitto sulla distribuzione del reddito da lavoro – va quindi al di là del terreno tradizionalmente considerato più tipicamente proprio del sindacato – per allargarsi alle politiche di protezione sociale e alla salvaguardia, in senso lato, del reddito complessivo dei cittadini, in ciò coinvolgendo controparti istituzionali, diverse da quelle 'naturali' delle relazioni sindacali.

Operativamente, si tratta di attività che hanno luogo principalmente a livello locale e territoriale. Il metodo è quello del negoziato con le amministrazioni pubbliche competenti, a cui i sindacati, in genere

⁷ Dipartimento di Scienze sociali e politiche, Università degli studi di Milano.

⁸ Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a Regalia (2003) e a Colombo e Regalia (2011).

⁹ In realtà l'attenzione a tematiche 'sociali' non è affatto nuova nella tradizione del sindacalismo italiano e bisognerebbe incominciare a rifletterci. Piuttosto recente è tuttavia l'esperienza cui si fa riferimento con l'espressione "contrattazione" o "negoziiazione sociale".

unitariamente, presentano richieste (spesso precisate in piattaforme), che costituiscono poi la base di intese per lo più formalizzate in accordi. Concretamente, questo confronto, che non è richiesto da specifiche normative, ha luogo da anni soprattutto intorno ai momenti di previsione finanziaria e strategica delle istituzioni interessate, ma anche in altre occasioni quando necessario. Dal punto di vista di queste ultime partecipare al confronto equivale a adottare/accettare modi negoziati di *policy-making* anziché agire quali decisori unici.

Se si tiene conto della particolarità del contesto, delle peculiarità della controparte, della specificità del ruolo che di fatto il sindacato si trova qui a svolgere, della sostanziale volontarietà infine di un processo che non è richiesto da particolari disposizioni, né può facilmente essere oggetto delle forme di pressione e sanzione tradizionali (per il sindacato), e che tende pertanto a svilupparsi quando appaia sufficientemente vantaggioso a entrambe le parti, diviene probabilmente più chiaro perché a chi scrive sembra più appropriato parlare in questo caso di negoziazione anziché di contrattazione: negoziazione da intendersi nel significato più ampio e generale di formazione delle decisioni attraverso il confronto tra due parti che hanno interessi diversi, rispetto a contrattazione nel significato più ristretto di processo per il raggiungimento di una soluzione di compromesso a problemi critici tra parti che hanno interessi almeno parzialmente contrapposti. Altrove ne ho parlato più esplicitamente come di prassi di concertazione sociale sul territorio (Regalia 2003).

Al di là delle questioni nominalistiche, ciò che conta è che si tratta di un'attività che non si può semplicemente mettere sullo stesso piano di alle altre attività sindacali più consolidate, in particolare della contrattazione collettiva. Sono le caratteristiche di fondo del processo a essere diverse; per cui, anche se la forma del negoziato può essere simile a altre, il senso di ciò che è in gioco e avviene è diverso.

Ne sono consapevoli i sindacalisti che hanno preso parte a questi negoziati, quando si accorgono che non è la stessa cosa che negoziare in azienda o con le associazioni degli imprenditori. E ne possono risultare anche un po' frustrati, dal momento che ci si accorge di non disporre in questo caso dei soliti modi con cui fare pressione; non solo, ma che l'esito dei negoziati è spesso difficile da identificare e riconoscere – in genere rimane anzi un po' nascosto entro le logiche dei procedimenti amministrativi – e che tutto il processo apre problemi e difficoltà di comunicazione.

Nelle non molte riflessioni sindacali sul tema si tende a soffermarsi soprattutto sulle finalità che si vogliono perseguire con la negoziazione sociale più che sulla logica, sulla dinamica di questo genere di iniziativa. “La contrattazione sociale è diventata, nei territori e nelle intenzioni strategiche della Cgil, un'attività centrale delle pratiche negoziali per la difesa dei diritti di cittadinanza, per l'inclusione sociale, per l'universalismo dell'accesso ai diritti sociali”, si legge in una nota dell'Osservatorio nazionale della contrattazione sociale. È indubbio che queste siano le finalità dal punto di vista del sindacato. Non si può tuttavia presupporre che sia ovvio, che sia scontato e accettato dagli altri – dalle ‘controparti’ ma anche da coloro che si intende rappresentare – che il sindacato sia titolato, legittimato a agire su questo terreno.

Che ciò tuttavia avvenga – e spesso con successo – richiede pertanto di essere spiegato. E, più precisamente, richiede che si individuino le convenienze dei soggetti coinvolti (in primo luogo delle istituzioni) a accettare/cercare il confronto.

Su questo e sulle potenzialità, ma anche i problemi, che ne derivano ritorno più avanti. Ma è evidente che qualunque discorso di interpretazione di ciò che si riesce a fare e dei risultati che se ne ottengono, e che ritroviamo documentati nei dati dell'Osservatorio della contrattazione sociale, dipende da come ci si pone di fronte a questo punto.

È su questi risultati che mi volgo ora brevemente perché aiutano a inquadrare meglio il problema più generale.

3. Sui risultati della negoziazione sociale

In senso proprio¹⁰ la negoziazione sociale, che ha eminentemente luogo sul territorio, riguarda, come si diceva, tematiche che vanno oltre il classico terreno, per l'azione sindacale, della produzione e distribuzione della ricchezza e che toccano aree che altrove, o in passato, sono, o erano, di competenza principalmente delle istituzioni dello stato sociale.

Secondo quanto emergeva nel *Secondo Rapporto sulla Contrattazione Sociale Territoriale* dell'Osservatorio della contrattazione sociale del 2011 (e relativo al 2010), destinatari delle proposte e delle iniziative sono infatti in primo luogo la generalità dei cittadini e delle famiglie e in secondo luogo, più specificamente, i lavoratori delle aziende in crisi, l'infanzia, gli anziani, i disabili e le persone non autosufficienti, le persone e le famiglie in condizione di disagio economico e povertà. Se si eccettua la categoria dei lavoratori delle aziende in crisi, si tratta certamente di uno spaccato molto ampio, e che non si sarebbe immediatamente portati a ricondurre all'azione di rappresentanza del sindacato.

Nello stesso *Rapporto* si osservava peraltro che non sufficiente capacità di ottenere (rispetto alle richieste presentate nelle piattaforme) sembra si registri nei confronti di soggetti che stanno pesantemente subendo gli effetti della crisi, e che, aggiungo io, potrebbero essere invece più naturalmente oggetto di attenzione da parte del sindacato: donne, migranti, giovani, lavoratori precari.

Per comprendere pienamente il senso di questo deficit, occorrerebbero delle analisi qualitative approfondite degli accordi, anzi, dei processi negoziali, dal momento che le stesse categorie di destinatari potrebbero essere ricomprese negli accordi in altro modo. In base ai dati così come si presentano, se ne ricava tuttavia l'impressione di un'azione sindacale che è allo stesso tempo sovrabbondante e deficitaria: sovrabbondante e deficitaria con riferimento ai soggetti che tradizionalmente costituiscono la base dei rappresentati dal sindacato. Su questo occorre tornare.

Quanto ai contenuti degli accordi, le aree tematiche su cui si è negoziato si possono nell'ordine ricondurre ai seguenti principali ambiti di policy¹¹: relazioni tra le parti (84%), politiche locali dei redditi e delle entrate (83%), politiche socio-sanitarie e assistenziali (76%), politiche del lavoro e dello sviluppo (75%), politiche dell'infanzia, dei giovani e educative (63%), politiche abitative e del territorio (57%), politiche di bilancio (56%).

Questo elenco ci suggerisce quali siano a grandi linee i terreni su cui il sindacato ha più probabilità di poter far sentire la propria voce nella negoziazione sociale sul territorio. Si noti subito come a aver la maggior diffusione sia la tematica delle relazioni tra le parti, quella che riguarda il tema fondamentale del riconoscimento e delle regole procedurali di riferimento nei rapporti reciproci: punto questo che fa da prerequisito a tutti gli altri data la sostanziale volontarietà di questi processi. Quanto alle altre, si potrebbe mostrare come esse tendano a ricorrere con più frequenza a un livello territoriale o a un altro (livello comunale, intercomunale, provinciale, regionale) a seconda delle competenze specifiche delle diverse amministrazioni.

Ci sono degli ambiti in cui l'azione sindacale quale traspare dagli accordi è meno incisiva, come nel caso delle azioni di contrasto alle discriminazioni. Ma in ogni caso il ventaglio dei temi è assai ampio e conferma quanto si è detto circa il notevole allargamento delle aree di intervento del sindacato: dalle politiche sanitarie e socio-assistenziali a quelle di bilancio e delle tariffe locali, dalle politiche abitative a quelle dell'infanzia e educative, eccetera.

¹⁰ Occorre infatti fare delle distinzioni rispetto alla contrattazione collettiva di tipo territoriale, che rientra nella categoria della contrattazione collettiva tra sindacati di categoria e imprese, benché i confini con quella 'sociale' possano essere talvolta sfumati. Anche su questo ritorno più avanti.

¹¹ Cito solo quelli che ricorrono in oltre la metà degli accordi.

Tutto questo richiede di riflettere sul perché questo ampliamento del terreno d'azione del sindacato possa aver avuto luogo: perché soprattutto dal punto di vista delle amministrazioni (che non sono certo tutte, ma sono comunque molte) che hanno accettato un confronto non richiesto dalla normativa.

Oggi si tende a sottolineare da questo punto di vista l'influenza esercitata dalla crisi economica degli ultimi anni. In realtà la negoziazione sociale incomincia a diffondersi prima; anche prima della legge quadro di riforma dell'assistenza del 2000, che, assegnando maggiori competenze agli enti locali, crea i prerequisiti per una disponibilità diffusa delle amministrazioni a confrontarsi con soggetti rappresentativi della società civile per meglio svolgere i propri nuovi compiti¹². È tuttavia indubbio che la crisi recente, con le sue drammatiche, contraddittorie implicazioni di aumento dei bisogni e di restrizione delle risorse, possa ulteriormente ampliare l'interesse di molte amministrazioni a accettare, forse cercare, il confronto con il sindacato.

Ma perché dunque? Non certo per negoziare la distribuzione di maggiori risorse. Al contrario, per essere facilitati nel difficile compito di definizione e ridefinizione delle priorità e delle urgenze in un contesto di pressioni e domande crescenti e di disponibilità in diminuzione. Dal sindacato dunque, in quanto soggetto rappresentativo di tipo generale, in quanto "portatore di istanze e rappresentanza sociale" sul territorio, come si dice in un'intesa con l'Anci Lombardia del 2006 (Colombo e Regalia 2011: 137), ci si attende, più o meno consapevolmente, che, negoziando con le amministrazioni nella fase di impostazione dei bilanci o comunque di formazione delle decisioni, contribuisca responsabilmente a orientare l'amministrazione a fare le scelte più adeguate ai bisogni e alle aspettative più urgenti della popolazione presente sul territorio alla luce dei vincoli esistenti.

Si può anche in altro modo dire che dal sindacato ci si attenda che concorra a far funzionare al meglio, entro le compatibilità date, i programmi di welfare pubblico in materia di politiche sociali.

È del tutto evidente che, messa in questi termini, la negoziazione sociale al sindacato apra opportunità nuove, ma ponga non pochi problemi.

4. Problemi e opportunità

Vorrei concludere queste note con qualche considerazione che riguardano tre punti almeno in parte critici. E più precisamente: il tipo di legittimazione a agire di cui il sindacato può godere in questo caso e le implicazioni che ne derivano, il rapporto, il possibile aggancio, con altre forme sindacali d'azione; le potenzialità della negoziazione sociale per il futuro del sindacato.

Il primo punto – quello della legittimità a agire del sindacato – è fondamentale. E prenderne consapevolezza è indispensabile perché la strategia della negoziazione sociale non diventi puro volontarismo, attivismo un po' velleitario o solo rituale, in ultima analisi ininfluenza, sterile.

In base a quanto s'è detto, dovrebbe essere chiaro che, in questo campo d'azione meno consueto, per il sindacato la legittimazione a agire si fonda sulla capacità di farsi portatore di istanze sociali diffuse, il più possibile di tipo generale, in una prospettiva fortemente inclusiva.

È in quanto le organizzazioni del lavoro hanno, mostrano di avere, una capacità di rappresentanza molto ampia, il più possibile universalistica, che per le amministrazioni può aver senso accettare di confrontarsi con esse e ammetterle entro i processi di definizione delle politiche sociali sul territorio. Si noti che ciò non riguarda solo la propensione a coinvolgere il sindacato anche nelle politiche che non riguardano direttamente il lavoro (e i dati che ho citato prima danno un'idea di quanto questo

¹² Per un approfondimento anche in chiave storica si rimanda ai capitoli introduttivo e conclusivo di Colombo e Regalia (2011).

coinvolgimento possa essere esteso e articolato). Ma riguarda anche il coinvolgimento del sindacato nelle politiche che tradizionalmente più rientrano nel suo raggio d'azione.

Ciò che infatti viene qui richiesto al sindacato non è di svolgere un ruolo da gruppo di pressione a favore dei 'suoi' rappresentati in una competizione di tipo pluralistico. Specie quando il negoziato con le istituzioni avviene nelle fasi di definizione dei bilanci, ciò che più o meno consapevolmente ci si attende è al contrario che esso agisca in un'ottica trasversale, in rappresentanza di interessi generali, disponibile a individuare le compatibilità, i punti di equilibrio possibili in una logica d'insieme. E ci si attende quindi che, partecipando al *policy-making*, agisca 'per' (per la difesa dei diritti di cittadinanza, per l'accesso universalistico ai diritti...) più che contro; e che in questo di fatto assuma un ruolo di facilitatore dei processi decisionali delle istituzioni locali, orientando e cercando di vincolarne, secondo la logica dei 'vincoli benefici' (Streeck 1994), le scelte, in una prospettiva di buona amministrazione orientata al bene comune.

Si può in altri termini dire che il ruolo che qui il sindacato chiamato a giocare è quello di influire, con immaginazione, sulle decisioni di utilizzo dell'ammontare di risorse disponibili per le politiche sociali, alla luce delle domande e dei bisogni della popolazione rappresentata, che è poi la popolazione locale. E non è invece quello di rivendicare qualcosa di altro rispetto ai programmi del welfare pubblico¹³. Il senso della sua azione – e la base della sua legittimazione – è dunque la capacità di agire da incentivo, da stimolo al buon governo in un'ottica di giustizia, solidarietà e inclusione sociale.

Se ciò corrisponde al vero, diventano forse più comprensibili i dati prima citati sugli accordi presenti nell'Osservatorio, che sembravano indicare come l'azione sindacale tenda a presentarsi qui allo stesso tempo come sovrabbondante e come deficitaria in relazione ai soggetti che tradizionalmente costituiscono la base di rappresentanza dei sindacati. E ciò perché appunto diversa è la logica di rappresentanza che fa da base al riconoscimento da parte delle istituzioni nel caso della negoziazione sociale. Si può in altri termini dire che in questo caso il sindacato è indotto a sottorappresentare gli interessi specifici dei lavoratori in quanto tali, ma per dar voce a più ampi diritti di cittadinanza per tutti.

Ciò apre prospettive nuove al sindacalismo trasversale e confederale, dilatandone il campo di intervento; ma insieme solleva la questione del rapporto, del coordinamento, dell'aggancio tra questa negoziazione e le altre forme più tradizionali di negoziazione del sindacato, in particolare quelle delle categorie.

Sia che contrattino a livello nazionale, sia che contrattino a livello aziendale, le logiche cui si rifanno le organizzazioni di categoria nelle relazioni con le controparti sul mercato sono infatti largamente diverse, talvolta anche contrastanti, rispetto a quelle adottate dalle strutture confederali e dei pensionati nella negoziazione sociale con le istituzioni.

Si noti che ciò vale anche in relazione a tematiche nuove della contrattazione collettiva – quali quelle del welfare aziendale o contrattuale – su cui da tempo si discute e che a prima vista possono sembrare più affini alla negoziazione sociale. Il welfare di cui si parla in questi casi si presenta infatti come aggiuntivo rispetto a quello di tipo pubblico, ha carattere occupazionale e per sua natura, com'è stato opportunamente osservato (Ferrera, 2009), è esclusivo e selettivo. Al di là dei temi considerati, è la logica della rappresentanza a essere nettamente diversa in un caso e nell'altro.

¹³ Si noti per inciso che è perché quest'azione di stimolo avviene all'interno delle logiche del procedimento amministrativo che la negoziazione sociale tende strutturalmente a avere scarsa visibilità e, un po' paradossalmente, scarso riconoscimento sociale.

In generale va detto che il raccordo virtuoso tra i processi di negoziazione sociale e le esperienze della contrattazione collettiva è in gran misura da inventare, da ritrovare e da costruire attraverso una messa a confronto franca delle diversità di fondo che caratterizzano gli uni e le altre.

Possibili prospettive di aggancio si possono tuttavia immaginare forse soprattutto in relazione ai problemi nuovi di governo del mercato del lavoro che stanno emergendo in conseguenza delle profonde trasformazioni che interessano l'economia e la società.

Le implicazioni delle crisi produttive e occupazionali sono sotto gli occhi di tutti, e ormai sono divenute chiare le conseguenze del moltiplicarsi di forme d'impiego temporanee, più o meno volatili, che pongono problemi di sicurezza del lavoro almeno in parte diversi da quelli cui si è stati abituati. A ciò si possono aggiungere le esigenze nuove di lavoratori la cui vita lavorativa, anche a seguito dell'aumento della partecipazione delle donne e dell'intensificarsi dei processi migratori, è variamente segnata da molte transizioni: dalla fase dell'istruzione a quella del lavoro (per il mercato) e viceversa; da un posto di lavoro a un altro; dalla condizione di occupato a quella di disoccupato in cerca di nuova occupazione; da un tipo di contratto a un altro, o da chi cerca di muoversi da una posizione di lavoro sommersa a una regolare, o dal lavoro in un paese a un altro; dal lavoro per il mercato al lavoro di cura e viceversa, o dalla vita 'attiva' a una condizione 'inattiva' spesso ricca di altre attività.

Sia per rispondere alle domande di chi si ritrova disoccupato, sia per fronteggiare i rischi nuovi dei nuovi occupati, sia per facilitare la soluzione dei molti problemi di conciliazione, il sindacato potrebbe forse investire in modi di partecipazione al governo e alla tutela appunto delle transizioni sul mercato del lavoro in modo da rendere tali transizioni socialmente più sostenibili. Ciò equivale a cercare di individuare i modi di proteggere i lavoratori dai vecchi e nuovi rischi in cui essi possono incorrere nelle diverse circostanze delle loro storie di lavoro e di vita, così che cambiare, spostarsi, lavorare anche con contratti temporanei, affrontare periodi della propria vita più centrati su attività di cura possa il più possibile non trasformarsi in fonte di disagio sociale e povertà.

Riuscirci richiede molti e continui investimenti in politiche per il lavoro, passive e soprattutto attive, come avviene nei paesi in cui più ci si è avvicinati al raggiungimento dell'obiettivo. Naturalmente richiede ancor prima strategie di promozione della crescita e dello sviluppo che chiamano in causa prioritariamente altri soggetti. Ma per il sindacato è forse su questo terreno che si può saldare il rapporto tra la negoziazione sociale sul territorio e la contrattazione delle categorie a livello nazionale e nelle aziende, e che si possono così pure trovare legami efficienti con attività trasversali speciali quali quelle svolte dai sindacati dei lavoratori atipici.

Del terzo punto, che riguarda le potenzialità che si aprono al sindacato attraverso la negoziazione sociale, ho già ampiamente detto, anche se in modo disordinato. Qui vorrei solo aggiungere ancora di sfuggita che questo genere di interventi, che corrispondono a logiche d'azione di tipo inclusivo, ha il grande merito di andare, almeno in via di principio, oltre i confini della rappresentanza tradizionale, superando le barriere strutturali tra chi vi rientra, perché occupato o perché è stato comunque attivo sul mercato del lavoro, e chi vi rimane fuori, perché non lo è o non lo è stato.

È questo il senso, sul piano della rappresentanza, della capacità come si diceva di agire da incentivo, da stimolo al buon governo in un'ottica di giustizia, solidarietà e inclusione sociale.

Non va tuttavia sottovalutato il fatto che a questa dilatazione del campo d'azione corrispondono questioni nuove di rapporti con altri soggetti della società civile, in particolare con le organizzazioni del terzo settore, dal momento che sul terreno delle politiche sociali il sindacato non può vantare una capacità di rappresentanza sostanzialmente monopolistica, come nelle relazioni di tipo collettivo con

gli imprenditori¹⁴. Come a dire che a un ampliamento della possibilità di influenza fa da contrappeso un ridimensionamento del proprio riconoscimento di rappresentante unico.

È sulla capacità di prenderne atto, e di definire di conseguenza in modo costruttivo e soprattutto nuovo le proprie strategie, che mi pare si giochino le prospettive di sviluppo non rituale dell'azione sindacale sul territorio.

Riferimenti bibliografici

Colombo S. e Regalia I. (2011), *Sindacato e welfare locale. La negoziazione delle politiche sociali in Lombardia nel primo decennio degli anni Duemila*, Milano, Franco Angeli

Ferrera M. (2009), *Luxottica e i rischi dell'azienda-mamma*, "Corriere della sera", 14 febbraio 2009, p. 36

Regalia I. (2003) (a cura di), *Negoziare i diritti di cittadinanza. Concertazione del welfare locale a tutela della popolazione anziana*, Milano, Franco Angeli

Streek W. (1994), *Vincoli benefici: sui limiti economici dell'attore razionale*, "Stato e mercato", n. 41, pp. 185 - 213 anno

¹⁴ È vero peraltro, che, come osservato soprattutto in Colombo e Regalia (2011), il sindacato può godere di una posizione di riconoscimento particolare nella misura in cui le amministrazioni hanno convenienza a coinvolgerlo nelle fasi di impostazione e non tanto di implementazione delle politiche, come può invece avvenire più frequentemente nei confronti delle organizzazioni del terzo settore.

Programmazione negoziale, giustizia sociale e democrazia

Lavinia Bifulco¹⁵

1. Premessa

Nello sviluppo delle pratiche negoziali di cui dà conto questo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale, confluiscono e si intrecciano fattori propulsivi diversi: la tradizione di concertazione che ha alimentato il confronto tra istituzioni e partner sociali principalmente sui temi del lavoro; la diffusione di strumenti e metodologie della programmazione negoziale che dagli anni 90 ha interessato più di un settore delle politiche (lo sviluppo locale, le politiche socio-assistenziali, la rigenerazione urbana: Bifulco, 2010); le spinte alla democratizzazione che hanno dato impulso ad approcci e processi decisionali partecipati, inclusivi e “a più voci” (Bobbio, a cura di, 2004). I cambiamenti implicati negli stili e nei meccanismi del *policy-making* sono solo in parte specifici dell’Italia, riallacciandosi a un quadro europeo più complessivo e a spinte esogene di diverso tipo che operano da circa venti anni. Il quadro è quello della crescita di strumenti dell’azione pubblica imperniati sulla mobilitazione e sul coordinamento degli attori (Lascoumes, Le Galès, dir. 2004), nella cui scia prende forma un’intera stagione contraddistinta da politiche contrattuali e partecipate.

Pur essendo apprezzabili e note le dinamiche virtuose che possono scaturirne – sul piano dell’efficacia, del rafforzamento dei potenziali cooperativi e del miglioramento del processo democratico - le pratiche negoziali e partecipate presentano alcuni problemi, a cominciare da quelli relativi al tipo e grado di legittimità associati a situazioni in cui gli attori che partecipano ai processi decisionali non sono sottoposti ai dispositivi di controllo che normalmente regolano il rapporto fra rappresentanti e rappresentati (Papadopoulos, 2000).

Una questione di fondo e trasversale è quella che ruota attorno al rapporto fra particolare e generale. Infatti, uno dei nodi cui le pratiche della programmazione negoziale e partecipata sono chiamate a far fronte è il rischio di piegature particolaristiche. In altri termini, in che modo e a quali condizioni le istanze specifiche e parziali trattate ai tavoli negoziali approdano a un orizzonte di generalità. Un problema centrale in Italia, caratterizzata da una lunga storia di pratiche negoziali di natura spartitoria e collusiva. In teoria, un elemento di differenza importante rispetto a questa storia - che farebbe pensare a una sorta di tara originaria - è la trasparenza: l’idea o l’intenzione è, infatti, che la negoziazione debba svolgersi non più all’ombra della gerarchia ma in piena luce e secondo principi di *accountability* che impongono di render conto di ciò che si fa e che si consegue (Bifulco, de Leonardis, 2003). Inoltre, la negoziazione dovrebbe mirare a rafforzare le logiche integrative, fondate su comportamenti reciprocamente orientati, anziché favorire quelle distributive, orientate alla spartizione di risorse.

In queste note vorrei affrontare il tema particolare-generale privilegiandone alcuni aspetti “sostantivi” anziché di processo. Mi concentrerò, precisamente, su questioni di giustizia sociale e di diseguaglianze. Premetto immediatamente che non penso che principi e dinamiche della giustizia sociale siano in opposizione o contraddizione con principi e dinamiche decisionali di tipo partecipato e inclusivo. Al contrario, la redistribuzione di risorse e di poteri sono compenstrate fra loro. Ed è su questa compenetrazione che si reggono la cittadinanza sociale e la messa in opera dei suoi principi universalistici. Certo, si tratta di un orizzonte teorico/normativo che ha faticato non poco a trovare applicazione. Tuttavia, le traduzioni in realtà empirica non mancano. Per di più, questo orizzonte oggi è

¹⁵ Dipartimento di Sociologia e Ricerca sociale, Università di Milano Bicocca.

particolarmente importante, come riferimento possibile delle agende pubbliche che obbliga i decisori a interrogarsi su come far sì che beni, servizi, *entitlements*, protezioni e poteri siano non prerogativa di soggetti o categorie particolari, perciò impregnati di particolarismo, ma dotazioni comuni alla generalità degli individui in quanto cittadini. O, per dirla con Robert Castel (2003), se e come sia ancora possibile una società non di eguali ma di simili “in cui tutti i membri possono intrattenere delle relazioni di interdipendenza perché dispongono di un fondo di risorse comuni e di diritti comuni” (p. 33).

Comincerò con il delineare brevemente alcune coordinate concettuali per inquadrare la compenetrazione fra giustizia sociale e negoziazione. Prenderò poi in esame il rapporto fra l’agenda pubblica e il tema delle diseguaglianze. Su queste basi, preciserò perché e in che senso è importante occuparsi di giustizia sociale e diseguaglianze. Chiuderò tornando agli ambiti della programmazione negoziale e della concertazione per evidenziare alcuni risvolti meritevoli di ulteriore approfondimento.

2. Alcune coordinate concettuali

Da più parti e in diverso modo viene espressa la preoccupazione che l’interesse di cui gode la partecipazione nell’ambito del disegno e dell’implementazione delle politiche di welfare in molti paesi europei stia andando a scapito dell’offerta di beni e servizi. In effetti, in tempi di restrizione severa dei bilanci pubblici la partecipazione può sembrare una prospettiva meno onerosa, perciò finanziariamente più sostenibile, dello sviluppo o del semplice mantenimento delle dotazioni esistenti. Ma la partecipazione ha bisogno di risorse, altrimenti è un lusso per pochi, per di più futile. Così come la giustizia sociale ha bisogno della possibilità di sviluppare ed esprimere *voice*, altrimenti allignano impotenza e sudditanza.

Il rapporto fra la giustizia sociale e la partecipazione alla vita pubblica non è di giustapposizione ma di interdipendenza. Questo è un punto acquisito in una parte importante della teoria normativa del welfare. Per Thomas H. Marshall, che ne è il padre fondatore, la cittadinanza sociale include il diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società. In che, in un’accezione non restrittiva, significa anche la partecipazione alla vita pubblica. L’approccio delle *capabilities* di Amartya Sen (1999) è senza dubbio il riferimento più prezioso e pertinente. Al centro vi è l’idea che siano importanti non solo le risorse, le opportunità e i diritti ma anche le libertà individuali di scegliere la vita cui si ha motivo di attribuire valore. Le *capabilities*, da questo punto di vista, comprendono il coinvolgimento dei cittadini nel dibattito pubblico in cui le opzioni e le priorità vengono discusse e fissate. Perché quando la scelta riguarda opzioni predeterminate, secondo Sen non c’è vera libertà. La libertà che conta, infatti, è quella di agire come cittadini la cui *voice* ha un peso “piuttosto che vivere come vassalli benvestiti, ben pasciuti e intrattenuti” (Sen 1999, p. 288). E’ in questa specifica prospettiva sulla libertà che la *voice* assume rilevanza come espressione “politica” delle capacità. Più precisamente, la *capability for voice* è “la capacità che ognuno ha di esprimere la propria opinione e il proprio pensiero e di farli pesare nell’ambito di una discussione pubblica” (Bonvin, Thelen, 2003). In questo senso Sen evidenzia che la *voice* non è un accessorio ma è una parte integrante del ben-essere. Le condizioni che permettono un’effettiva partecipazione delle persone alle decisioni che le riguardano sono, infatti, complementari a quelle necessarie per avere una buona salute, un’adeguata nutrizione, ecc..

Un altro riferimento prezioso è il concetto di capacità di aspirare che Arjun Appadurai (2004) ha elaborato nel dialogo sviluppato per l’appunto con Sen. Si tratta di una capacità culturale che concerne “il modo in cui gli essere umani mettono in gioco il loro stesso futuro (p. 61) e i quadri normativi da cui prendono forma desideri e immaginazioni sul futuro. Con una metafora molto efficace, Appadurai parla

di una “navigational capacity” che si nutre della possibilità di usare le mappe delle norme per esplorare il futuro, “di formulare ipotesi e contestazioni rispetto al mondo reale” (ibidem). Appadurai mette a punto questo concetto occupandosi – come Sen, del resto – di povertà in contesti in cui le opportunità per aspirare e immaginare il futuro sono decisamente scarse. Il suo interesse è dimostrare che è possibile alimentare queste opportunità. La capacità di aspirare, a suo parere, cresce attraverso “la pratica, la ripetizione, l’esplorazione, la congettura e il rifiuto” (p. 66). Detto altrimenti, attraverso la *voice*, che è precisamente “la capacità di dibattere, contestare, indagare e partecipare criticamente”.

Il punto importante è che sia Sen, sia Appadurai propongono una prospettiva che sostiene la redistribuzione, in contemporanea, di risorse e di poteri. Benché prioritariamente collegata a contesti di grave povertà, questa prospettiva ha un raggio di applicazione molto ampio che abbraccia anche situazioni di “normalità”.

3. L’agenda pubblica

Occorre poi considerare i modelli e gli approcci che hanno ispirato le scelte di *policy* in tempi abbastanza recenti. Per come è stato disegnato sulla carta dalla legge 328 del 2000 – la cosiddetta riforma dei servizi e degli interventi sociali- il welfare locale in Italia è un congegno quasi perfetto per accrescere da un lato l’equità e la qualità dei servizi, dall’altro lato la democrazia (de Leonardis, 2006) e per invertire, in questo modo, una storia che ha accumulato scarsità dei servizi, incertezza dei diritti, logiche istituzionali accentratrici e top-down, rapporti assai asimmetrici fra amministrazioni e cittadini/utenti. E’ in questa cornice che va colto il potenziale innovativo del Piano sociale di zona, lo strumento chiamato dalla riforma a realizzare un modello negoziale della *governance* locale in grado al tempo stesso di costruire un sistema dei servizi e degli interventi sociali appropriato e commisurato su risorse e bisogni delle comunità territoriali (la sostanza delle politiche), e forme partecipate di programmazione (le logiche delle politiche).

Pur essendosi inceppato più di una volta, non si può dire che questo congegno abbia deluso tutte le speranze di cambiamento che vi erano riposte. Tuttavia, occorre rilevare una situazione sbilanciata fra l’anima “redistributiva” e quella “democratizzante” del welfare locale. La prima langue sotto gli attacchi inferti dalle scelte nazionali di finanza pubblica assunte nell’ambito degli ultimi governi nazionali. La riduzione della spesa per politiche e servizi sociali è inesorabile e costante negli ultimi anni (il Fondo per le politiche sociali è passato dai 584 milioni del 2009 ai 435 del 2010 e si stima che si ridurrà nel 2013 a 44 milioni¹⁶). La seconda anima, dopo una fase di fioritura, si è stabilizzata in pratiche di programmazione negoziale che, insieme, a qualche ombra persistente, presentano molte luci (Bifulco, 2010). A distanza di più di dieci anni, le potenzialità innovative hanno preso corpo più sul versante degli approcci e strumenti di *governance* che su quello della giustizia sociale e delle sue implicazioni redistributive. Basti pensare alla centralità persistente della famiglia come soggetto responsabile del ben-essere e della protezione delle persone in assenza (anch’essa drammaticamente persistente) di trasferimenti e sostegni che corrispondano adeguatamente a tale centralità. O alla fragilità e alla frammentazione degli interventi rivolti ai giovani e alla loro emancipazione. Due limiti che mostrano i loro effetti più deleteri oggi, riducendosi complessivamente la capacità di tenuta e compensazione delle famiglie per i noti problemi che stanno interessando il nostro paese.

La dinamica redistributiva, in realtà, è sempre stato un punto assai debole del welfare italiano, come rilevava Massimo Paci anni orsono parlando di processi distorsivi e di redistribuzione alla rovescia.

¹⁶ Si veda su questo il *Rapporto sui diritti globali* curato da Associazione Società Informazione (2011). Fra gli altri dati da segnalare vi è la scomparsa del Fondo per l’inclusione sociale degli immigrati e del Fondo per la non autosufficienza.

Anche in questo caso si potrebbe parlare di una tara originaria ma non sembra che vengano profusi molti sforzi per provare a lasciarsela alle spalle. Infatti, benché non manchino né l'attenzione da parte della stampa né rilevazioni aggiornate, l'interesse che le diseguaglianze suscitano nel discorso pubblico rimane rapsodico e nell'agenda delle politiche il tema spicca da tempo per la sua assenza.

Lo scarso interesse suscitato dalle diseguaglianze chiama in causa non solo le culture e le scelte politiche di casa nostra ma anche il quadro normativo e cognitivo in cui negli ultimi anni hanno preso forma il discorso e l'agenda europea. Il modo in cui questo quadro ha elaborato il tema della coesione ha portato a relegare quello delle diseguaglianze in secondo piano. Pur avendo ispirato gli stessi trattati costitutivi dell'Unione, è da poco più di dieci anni che la coesione ha assunto il rilievo di un'idea-guida in ambito europeo, grazie alla strategia di Lisbona. Sicuramente, la sfida che questo tema rappresenta per la costruzione di un modello sociale europeo è molto impegnativa: riuscire a coniugare competitività e inclusione, sviluppo economico e sviluppo sociale. Il punto è che ultimamente il fuoco dell'agenda della coesione si è spostato e sembra prevalere una prospettiva economica incardinata sulla competitività. Sullo sfondo di questo spostamento, s'intravedono le divergenze e i conflitti di cui è espressione lo stesso modello sociale europeo. In particolare, il conflitto fra attori che si ispirano a soluzioni di mercato e attori che provano a trovare contrappesi agli effetti socialmente indesiderabili di quelle stesse soluzioni. Come osserva Leonardi (2009) la dimensione sociale è poco valorizzata anche a causa della stessa predominanza degli attori politici economici – cioè dei ministri dell'economia - al livello europeo. La sfida ha comunque riguardato solo marginalmente le diseguaglianze, una questione rimasta costantemente sotto traccia nel vocabolario e nelle scelte europee di *policy*. Per molti aspetti, la debolezza delle politiche sulle diseguaglianze è contemporaneamente un effetto e un indicatore della debolezza della dimensione sociale del modello sociale europeo *tout court*.

4. Le diseguaglianze: perché e come

Tuttavia occorre occuparsi delle diseguaglianze. Innanzitutto perché le diseguaglianze sono cambiate. In un saggio di alcuni anni fa, Robert Castel (1997) ha sviluppato una riflessione ancora oggi preziosa incentrata sul declino della questione delle diseguaglianze nella scena pubblica e sulla complementare ascesa della questione dell'esclusione sociale. Sono chiamati in causa, a suo parere, due modelli sociali differenti. Quello cui fa riferimento la diseguaglianza è la società salariale: “un *continuum* di posizioni gerarchizzate all'interno del salariato” (p. 48), basata sulla differenziazione e sulla continuità, e in cui “non ci sono differenze irriducibili di statuto ma solo differenziazione e diseguaglianze” (ibidem). L'esclusione sociale si riallaccia invece a un modello duale basato sulla contrapposizione fra gli *in* e gli *out*, fra chi è dentro e chi è fuori. Si tratta anche di due prospettive “politiche” diverse. “Voler ridurre le diseguaglianze significa iscriversi nella traiettoria ascendente di una società caratterizzata dalla centralità del lavoro salariato e alimentata dalla crescita economica e dalla fiducia nel progresso sociale. Una volta spezzata questa dinamica, invece, il problema diventa tentare di ridurre i rischi di disgregazione sociale” (p. 42). Il primo modello non trova più corrispondenza nella realtà. Il secondo nasconde i processi di erosione che riguardano le situazioni intermedie fra le due posizioni estreme dentro/fuori. Situazioni di vulnerabilità che rimandano a trasformazioni profonde del lavoro e delle relazioni di lavoro: precisamente ai processi di destabilizzazione di chi è stabile, all'insediamento nella precarietà, alla ricomparsa di una popolazione in sovrannumero. Castel ritiene che il timore suscitato dai nuovi rischi sociali derivanti da questi cambiamenti abbia soppiantato la preoccupazione di migliorare la propria posizione sociale, dalla quale aveva tratto alimento la lotta contro le diseguaglianze. Questo cambiamento, secondo Castel, corrisponde sicuramente a un cambiamento della realtà sociale. Ma è importante rendersi conto che le diseguaglianze sono cambiate. Occorre perciò

riformulare il problema in modo diverso sia dal modello di promozione del salariato, sia dal modello duale dell'esclusione, focalizzando il concetto e i fenomeni della vulnerabilità legati alla metamorfosi della società salariale.

Il dibattito scientifico sul cambiamento e sulla complessificazione delle diseguaglianze è ovviamente estremamente ampio e ricco ed è impossibile rendere conto qui (fra i contributi più recenti, si veda Checchi, a cura di, 2012). Ma un punto abbastanza chiaro e semplice da fissare è il seguente: le diseguaglianze in Italia sono cresciute e sono cambiate, assumendo caratteristiche tali da risultare (in parte) inaccettabili (Franzini, 2010). C'è poi il problema del peso specifico che oggi rivestono le diseguaglianze economiche. L'Italia è un paese a diseguaglianza economica alta e persistente (ibidem). La disuguaglianza di mercato è cresciuta molto negli ultimi venti anni del secolo scorso, a fronte di una bassa capacità redistributiva delle politiche di welfare. Alla fine degli anni 90, si può rilevare una vera e propria polarizzazione: crescono gli strati estremi, in alto e in basso, i più ricchi e i più poveri; si riducono gli strati intermedi. Il divario in termini di ricchezza complessiva è davvero molto alto. I dieci individui più ricchi posseggono una quantità di ricchezza quasi pari a quella dei tre milioni di italiani più poveri (D'Alessio, 2012). Il peggioramento – di reddito e di opportunità complessiva- ha riguardato in modo schiacciante i lavoratori dipendenti appartenenti alla classe media e medio - alta. Queste diseguaglianze rischiano di compromettere seriamente la coesione sociale e hanno conseguenze difficilmente giustificabili dal punto di vista della giustizia sociale (Franzini, 2010).

5. Per concludere

E' importante perciò che siano portate al centro politiche capaci di effetti redistributivi incisivi. Oltre alle misure che classicamente rientrano nel novero delle politiche socio-assistenziali, i settori di intervento sono diversi: la scuola, il sostegno al reddito, l'occupazione, la salute. Si tratta anche di istituire o rafforzare le sinergie fra queste politiche e altre normalmente tenute a distanza, quali le politiche economiche (così come indicato, almeno per un certo periodo, dalla stessa politica europea per la coesione).

Questo non significa che si debbano relegare in secondo piano istanze di democratizzazione delle arene decisionali. L'accesso a un paniere ampio di opportunità e la possibilità di discutere le opzioni che orientano le decisioni collettive sono entrambe determinanti sia per il ben-essere individuale sia per la qualità della vita pubblica (Sen, 1999).

A quel che è dato di vedere, le agende locali della programmazione sociale fanno, rispetto a questo, di più di quelle nazionali. Sia le amministrazioni pubbliche sia gli attori sociali (incluso il sindacato) coinvolti nei tavoli locali giocano perciò un ruolo decisivo che si misura sulla capacità di tenere assieme principi di giustizia sociale e il miglioramento del processo democratico, contribuendo in questo modo a porre le condizioni perché continuino a sussistere una società di simili e una vita in comune.

Ma vi sono limiti e vincoli che localmente non possono essere aggirati o superati, e questioni che chiamano in causa perimetri di azione e responsabilità più ampie. In effetti, un problema molto serio è come far sì che la territorializzazione in corso dei sistemi di welfare, che pure presenta indubbi aspetti positivi, non esasperi le criticità dei meccanismi redistributivi esacerbando disuguaglianze territoriali antiche. Non mi pare che il federalismo, nelle proposte circolate e discusse finora, dia molte assicurazioni in merito.

Vi è poi, drammatica, la questione delle risorse. Non ho molto di propositivo da dire al riguardo. Solo un'avvertenza. E' assolutamente necessario evitare che le difficoltà finanziarie legittimino anche da noi quella versione peculiare (e capziosa) di disimpegno pubblico che nel mondo anglosassone va sotto il

nome di *big society*. L'idea è che la società, forte delle sue virtù civiche e delle sue propensioni solidaristiche, si faccia carico di una serie di funzioni di interesse collettivo tradizionalmente assolve dalle autorità pubbliche. Un orientamento in questa direzione è già rilevabile in Italia, in un contesto regionale in particolare. Celebrare la società per le sue capacità di provvedere al benessere e alla protezione delle persone, scaricando su di essa la responsabilità relativa, è solo un modo per condannarla all'estinzione.

Riferimenti bibliografici

- Appadurai, A. (2004) *The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition*, in V. Rao e M. Walton (eds.), *Culture and Public Action*, Stanford, Stanford University Press, pp. 58-84.
- Associazione Società Informazione (2011), *Rapporto sui diritti globali*, Roma, Ediesse
- Bifulco, L. (2010), "Strumenti per la programmazione negoziale. I Piani sociali di zona e i Contratti di quartiere", *La Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, pp. 31-57.
- Bifulco L., de Leonardis O., *Partnership o partecipazione. Una conversazione sul tema*, in Karrer F., Arnofi S. (a cura di), *Lo spazio europeo fra pianificazione e governance*, Alinea, Firenze 2003. pp. 67-85.
- Bobbio, L. (a cura di) (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, ESI.
- Bonvin, J.M, Thelen L., (2003), *Deliberative Democracy and Capabilities. The Impact and Significance of Capability for Voice*, paper presentato alla terza conferenza sul *Capability Approach "Form Sustainable Development to Sustainable Freedom"*, Università di Pavia, 7-9 Settembre.
- Castel, R. (1997), "Diseguaglianze e vulnerabilità sociale", *Rassegna Italiana di sociologia*, 1, 41-56.
- Castel, R (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Paris, Seuil.
- D'Alessio, G. (2012), "Ricchezza e disuguaglianza in Italia", *occasional paper* Banca d'Italia, 114. occasional paper.
- de Leonardis, O. (2006), "Welfare locale, decentramento e cittadinanza.", *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3(1), 2006, 123-157
- Checchi, D. (a cura di) *Disuguaglianze diverse*, Bologna, Il Mulino.
- Franzini, M. (2010), *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Milano, Università Bocconi editore.
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (dir., 2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- Leonardi, L. (2009), "Capacitazioni, lavoro e welfare", *Stato e Mercato*, 31-61
- Papadopoulos Y. (2000), "Governance, Coordination and Legitimacy in Public Policies", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 1, 210-223.
- Sen A. (1999), *Development as freedom*, New York, Alfred A. Knopf.

Questioni della nuova governance territoriale: note per una esplorazione

Vando Borghi¹⁷

Attraverso queste note, niente più che una riflessione a voce alta, vorrei provare ad indicare alcuni terreni problematici – molte domande, poche risposte – che sono chiamati in causa laddove si voglia o si debba cercare di delineare il profilo di una nuova governance. Sono terreni assai complessi, cui la schematicità e la brevità delle considerazioni che mi accingo ad esporre non rendono certo giustizia; ma l’obiettivo, raggiunto il quale sarei più che soddisfatto, è solamente quello di far intravedere, attraversando diversi grappoli di questioni, una chiave interpretativa che non ci consegni alla paralisi dell’incomprensione o della mera riproduzione dell’esistente.

1. Questioni di vocabolario

Una prima modalità per interrogare criticamente i processi e i problemi che ci circondano consiste, per riprendere un’immagine di Walter Benjamin, nel passare la storia “contropelo”. La trama in cui siamo immersi – fatta, per dirla con Wittgenstein, del *mondo*, cioè “tutto ciò che accade”, e della *realtà*, cioè le categorie e le forme dell’esperienza che ci consentono di comprendere ed agire in modo adeguato entro (e riprodurre) l’ordine delle cose¹⁸ – viene così percorsa in direzione opposta rispetto al verso con cui si presenta e si afferma, aprendo così la possibilità, nel riflettere sul presente, di pensare anche il possibile. L’esigenza di interrogare le parole, il registro cui rimandano e il vocabolario che si trascinano è appunto uno dei modi in cui questa interrogazione può essere intrapresa. I terreni problematici qui richiamati ruotano attorno a due termini in particolare, su cui rapidamente provo a mettere in evidenza i punti che mi premono.

Il primo è quello di *governance*: ciò che occorre sottolineare in questo caso è che, al di là del dibattito interpretativo, in gioco qui è la questione del potere. Pur avendo una storia assai lunga, rintracciabile nell’etimologia latina nella quale si identificava con il *dirigere una nave* (*gubernum* era il timone stesso della nave), il termine *governance* ha acquisito nel dibattito contemporaneo un significato specifico in contrapposizione a *government*, cioè allo stampo di un esercizio e di una amministrazione del potere pubblico tipico dell’Europa continentale. Laddove quest’ultimo chiama in causa un decisore unico e, per quanto articolato in una pluralità di istanze istituzionali, centralizzato, che agisce entro forme di coordinamento di tipo gerarchico, a partire da una posizione sovraordinata rispetto agli altri soggetti e che fa perno sull’applicazione di procedure amministrative, la *governance* evoca un insieme di soggetti, che insiste su un perimetro più ampio di quello descritto dalle istituzioni e dalle procedure burocratico-amministrative, che concorre alla gestione del potere di decisione. Un termine che rimanda, dunque, ad un piano relazionale e di coordinamento tra questa pluralità di soggetti di tipo orizzontale, che a sua volta ha un ruolo centrale nelle trasformazioni cui mi sto riferendo, vale a dire quello della rete¹⁹. Molto ci sarebbe da dire, a questo proposito, circa il riprodursi di una parabola già altre volte osservata nella storia e che Weber descriveva con l’immagine di un caldo mantello (nel nostro caso: l’idea di una società sempre più capace di auto-organizzarsi tramite dispositivi di organizzazione sociale che ritiene

¹⁷ Dipartimento di Sociologia, Università di Bologna.

¹⁸ E’ proprio laddove mondo e realtà entrano in frizione, in conflitto che, secondo il modo in cui Boltanski (2009: 93 e ss.) riprende questa distinzione di Wittgenstein, si genera lo spazio e l’opportunità della critica.

¹⁹ Anche questo è un termine che genera mondi: per una sua prima esplorazione, mi sia concesso di rimandare a Borghi, 2011b.

di poter fare a meno dei vincoli verticali istituzionali, normativi; De Leonardis, 2008), che si trasforma in una “gabbia di ferro” (nella nostra esperienza contemporanea: un insieme di target, vincoli oggettivi – le “leggi di mercato” – standard, indicatori quantitativi; Supiot, 2011) a cui le istituzioni della democrazia ed i cittadini nei loro diversi ruoli sociali e lavorativi vengono sempre più subordinati, per esigenze di “sincronizzazione capitalistica” (Sheuermann, 2004). L’intrinseca ambivalenza del termine in questione fa sì che, a partire da circa vent’anni, “mentre il pensiero e la pratica politica in Europa continentale si entusiasmano per le valenze tanto euristiche quanto normative” di esso, nei paesi sottoposti alle cure di Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale (Africa, America Latina) – che andavano affrontando allora ciò che siamo oggi, anche qui, “invitati” ad applicare – “il termine viene trattato, dall’*intelligenza* critica, alla stregua più o meno di una parolaccia” (Sebastiani, 2010: 64).

Territorio è il secondo dei due termini che sono al centro delle questioni qui affrontate. Qui ad essere in gioco è una dimensione chiave della ricerca sociale, laddove essa identifica nella analisi di “fatti sociali formati nello spazio” (Bagnasco, 1994) una delle pratiche che maggiormente la caratterizzano. L’organizzazione sociale dello spazio, detto in altre parole, costituisce una chiave fondamentale per la comprensione dei principi che regolano il funzionamento dell’insieme sociale. La dimensione territoriale rappresenta appunto una delle modalità attraverso le quali i processi di spazializzazione si manifestano concretamente ed in cui è possibile rintracciare quei principi e quelle logiche di funzionamento, indagarne la riproduzione e il mutamento. Si tratta di una dimensione che è stata ed è tuttora oggetto di profonde trasformazioni, nelle quali l’interazione tra dinamiche globali e istanze locali produce nuovi “assemblaggi”, cioè nuove combinazioni tra territori, autorità e diritti (Sassen, 2008). Tra le molte cose che si potrebbero sottolineare in tema di territorializzazione, mi preme mettere l’accento su una tendenza in corso nei processi di spazializzazione che segnano la società contemporanea e che si riflettono poi in concrete dinamiche territoriali: la proliferazione di confini, muri, barriere che, come è stato fatto autorevolmente notare (De Leonardis, 2012), pare andare ben oltre obiettivi di tipo strettamente funzionale ed acquisire appunto lo statuto di una vera e propria logica di organizzazione sociale. “Possiamo dire che nella diffusione dei nuovi muri si condensa un disegno (*design*) sociale che organizza la società organizzando lo spazio; e che è una logica della separazione che dà l’impronta a tale organizzazione” (De Leonardis, 2012).

Queste prime, generali considerazioni non ci servono certo a dare delle risposte e a esprimere delle considerazioni conclusive. Semmai, dovrebbero aiutarci a formulare delle domande: come si configura attualmente la connessione tra l’organizzazione sociale del potere, nei modi e nelle forme della governance, e l’organizzazione sociale dello spazio, per quanto essa si manifesta nei processi di territorializzazione? Quali sono le principali caratteristiche di questo rapporto? In che modo questi processi di fondo sono reinterpretati nel momento in cui vengono alla superficie della situazione del nostro paese, a sua volta profondamente caratterizzato da disuguaglianze che trovano nella dimensione territoriale una delle principali modalità di manifestazione?

2. Capitalismo democratico, riproduzione sociale e individualizzazione: tre terreni di trasformazione

L’esplorazione che possiamo intraprendere a partire dalle domande appena avanzate deve tenere conto di ulteriori processi, che a loro volta impongono una nuova, diversa struttura di vincoli e di opportunità rispetto a quelli che hanno caratterizzato l’evoluzione della governance territoriale e dello stato sociale fino ad oggi. In termini estremamente schematici, vorrei richiamare l’attenzione su tre fattori in particolare di tale nuova struttura:

- a. si manifestano oggi, con drammatica evidenza e portata, gli effetti di un processo in corso da diversi decenni, vale a dire la metamorfosi radicale (la crisi definitiva?) del “capitalismo democratico” (Streeck, 2011). Quest’ultimo, per quanto diversificato a seconda dei confini nazionali e degli impianti istituzionali attraverso cui di volta in volta si è concretamente manifestato, ha rappresentato l’assetto socio-economico all’interno del quale si è potuto produrre un complessivo, relativo, equilibrio sociale tra interessi, obiettivi e pressioni differenti e potenzialmente in conflitto. Un assetto che rimanda ad una economia politica alimentata dalla coesistenza di “due principi o regimi di allocazione delle risorse in conflitto tra loro: uno fondato sulla produttività marginale, o su ciò che secondo ‘il libero gioco delle forze di mercato’ si rivela come merito; l’altro basato sul bisogno sociale o gli *entitlement*, così come vengono certificati dalle scelte collettive della politica democratica” (Streeck, 2011: 7). Questo assetto, l’equilibrio su cui si reggeva e l’economia politica che a partire da quest’ultimo ha potuto svilupparsi, è ciò che attualmente non è più possibile dare per scontato: il confronto sulle nuove strategie dello stato sociale e della governance territoriale, la sua estensione, ne escono quindi dilatati ed amplificati, la posta essendone parte delle scelte complessive e di fondo su un nuovo assetto da ricercarsi, un nuovo equilibrio da costruire;
- b. le dinamiche e gli esiti della trasformazione appena richiamata, si intrecciano con un secondo processo, il cui profilo è forse meno evidente dal momento che i sintomi concreti che ne indicano il decorso sono da rintracciare in terreni e fenomenologie disparati e non sempre messi in relazione tra loro; tuttavia l’identità più incerta non implica affatto una minore rilevanza, che anzi esige a mio parere una presa in carico analitica da parte delle scienze sociali più sistematica di quanto non sia avvenuto fin qui. Mi riferisco ad un processo consistente nella profonda riconfigurazione di un impianto, insieme simbolico e materiale, sul quale si è lungamente fondata la nostra organizzazione sociale, in generale, e che ha innervato lo statuto sociale del lavoro e delle politiche sociali, vale a dire la distinzione tra produzione e riproduzione sociale (Sebastiani, 2012). Senza che da tale riconfigurazione ne sia derivata la scomparsa della divisione di genere del lavoro (anzi), si tratta di una distinzione che segue oggi linee diverse da quelle del passato, che si è fatta porosa e labile in molti punti – in diversi segmenti delle catene globali del valore le dimensioni e le facoltà comunicative e relazionali tradizionalmente associate ad attività riproduttive svolgono un ruolo decisivo, senza che questo abbia implicato necessariamente una qualificazione del lavoro stesso – e si è socialmente ristrutturata per altri versi (si pensi ad esempio al crescente ruolo di donne migranti nell’erogazione di servizi in passato delegati al lavoro non remunerato delle donne in famiglia). Questa trasformazione chiama in causa direttamente le questioni centrali della definizione dei soggetti, di cosa dobbiamo intendere oggi per individuo, del fatto che abbia ancora senso, o meno, insistere sull’idea (che pure continua ad essere il baricentro assunto implicitamente nelle politiche del lavoro) del soggetto come individuo astratto indipendente, su cui mi soffermerò ancora nell’ultima parte di questi appunti. Ma già qui è possibile vedere come, in generale, essa implica una revisione, tanto profonda quanto quella che si impone con la prima trasformazione sopra richiamata, del modo in cui vengono costruite e messe all’opera le nostre classificazioni e le basi informative che orientano le scelte di policy: la consapevolezza di una tale profonda ristrutturazione del rapporto tra produzione e riproduzione sociale dovrebbe immediatamente rendere evidente tutta l’inadeguatezza di una impostazione, come quella prevalsa nel modo convenzionale in cui tale rapporto è venuto istituzionalizzandosi, che definisce un investimento la spesa nelle politiche per la produzione e un costo in quelle per la riproduzione;
- c. infine, le domande che emergono a ridosso dei tentativi fin qui condotti di esplorazione delle questioni in gioco si sovrappongono all’ambito del terzo processo di trasformazione cui occorre qui

accennare, vale a dire il processo di individualizzazione. Esso non solo costituisce storicamente un pilastro delle nostre società e dei modi in cui esse sono venute (auto)rappresentandosi (Dumont, 1984), ma il suo perseguimento è divenuto nel corso degli ultimi decenni il perno stesso delle principali trasformazioni economiche (sistemi produttivi sempre più orientati alla “personalizzazione del prodotto”) e dello stesso stato sociale. Basti qui pensare all’enfasi che sull’individualizzazione è stata posta, in questi ultimi decenni, trasversalmente a diversi ambiti istituzionali: la libertà di scelta e la centralità del cliente nel New Public Management; l’individualizzazione dei servizi e l’insistenza sulla “employability” (che è appunto una proprietà degli individui, laddove il “lavoro” su cui invece insistevano le policies tradizionali è un esito sistemico e collettivo) nelle politiche di attivazione; la flessibilizzazione e la rincorsa a ridisegnare il perimetro delle condizioni occupazionali facendole aderire puntualmente alla prestazione individuale nelle politiche del lavoro. Il tema dell’individualizzazione è venuto assumendo, per stare nella sfera dei fenomeni che riguardano più strettamente il territorio della nostra esplorazione, una rilevanza cruciale per l’evoluzione dei sistemi di welfare e di quello spazio di ampia sovrapposizione tra politiche sociali e politiche del lavoro (Paci, 2005; in part. Cap. 1). E tuttavia, proprio il crescente assorbimento del progetto di individualizzazione nelle logiche produttive si è verificato attraverso una pervasiva ridefinizione del suo stesso significato: da progetto qualitativo finalizzato al perseguimento dell’autorealizzazione e della emancipazione, l’individualizzazione è venuta sempre più configurandosi in un prerequisito sistemico; da obiettivo da costruire collettivamente, essa si è trasformata in terreno di messa alla prova e di responsabilizzazione (moralizzante, nell’ambito delle politiche sociali) degli individui; da progetto di autodeterminazione a nuovo terreno di esercizio del dominio (Boltanski, 2010; Thevenot, 2010). “Con le trasformazioni istituzionali che negli ultimi due decenni hanno interessato il capitalismo occidentale, l’agognato ideale pratico-esistenziale dell’ autorealizzazione si è trasformato in ideologia e forza produttiva di un sistema economico deregolato (...) Da questo processo di rovesciamento di ideali in costrizioni, di pretese in richieste, si sono sviluppate forme di disagio sociale e di sofferenza che fino ad oggi, nella storia delle società occidentali, non si erano mai presentate come fenomeni di massa” (Honneth, 2010: 52-3). Si tratta di un capovolgimento di senso, di uno sviluppo paradossale particolarmente evidente nell’ambito delle politiche sociali (Borghi, Van Berkel, 2007; Borghi, 2011a). Quali sono le conseguenze dell’intreccio delle due trasformazioni sopra accennate con quest’ultima evoluzione in tema di soggettività? Se sono abbastanza chiare le criticità di tale intreccio, quali sono invece le opportunità che pure si dischiudono? Detto in altri termini, come è possibile reinterpretare questi passaggi storici in una chiave di ripensamento e riprogettazione degli obiettivi di uguaglianza sociale e autodeterminazione individuale?

A conclusione di queste considerazioni, vorrei dedicare soltanto un rapido inciso ad una questione, in realtà troppo rilevante per poter essere qui approfondita come richiederebbe. Si tratta della problematica concernente la partecipazione e il ruolo che, in relazione agli orizzonti fin qui tratteggiati della governance territoriale vecchia e nuova, dovrebbe avere a tale proposito la cosiddetta “società civile”. Assistiamo infatti in questi anni alla proliferazione e al dominio di retoriche sulla centralità della società civile²⁰. In queste retoriche la società civile viene intesa come un corpo sociale virtuoso in

²⁰ Ho provato a fornire, in modo un po’ provocatorio, alcuni spunti di riflessione in forma di “decalogo” di difesa da tali retoriche in un intervento seminariale intitolato “Contro la *società civile*, per una *civile società*” che (insieme ad una preziosa relazione di Chiara Sebastiani) può essere scaricato al seguente indirizzo: http://www.laboratoriourbano.info/wp-content/uploads/101108-documento_sebastiani_borghi.pdf.

sé, omogeneo, impolitico (o pre-politico) e, anzi, virtuoso proprio in quanto separato dall'agire politico e animato dalla condivisione di valori di fondo. La dimensione territoriale (in particolare, lo spazio urbano) risulta spesso quella in cui tali retoriche sono più pervasive, assunte implicitamente grazie ad una loro potente forza inerziale, come premesse naturali e irriflesse della discussione sugli indispensabili cambiamenti della nostra vita collettiva. La partecipazione è spesso riletta attraverso queste retoriche, che la orientano ad obiettivi di coesione sociale e di disinnescamento del conflitto sociale. Ma se si riflette criticamente rispetto a questa impostazione, ci si accorge immediatamente che la società non è civile ma, eventualmente e a determinate condizioni, *lo diventa* (Cassano, 2004). Al contrario, ciò che spesso è accaduto è che l'invocazione alla coesione sociale ha presto preso le forme della difesa di "piccole patrie" e l'invocazione alla società civile, depurata di ogni progettualità politica, è stata sovente tradotta in populismi e "plebeismi" (Donolo, 2011) di effetto non certo virtuoso. La domanda da porsi, allora, diviene: in che modi – attraverso quali pratiche, in base a quali dispositivi di organizzazione sociale – una società diviene dunque civile? sulla base di quali modelli relazionali tra gli attori in campo (individui, associazioni, gruppi, movimenti, attore pubblico...)? All'opposto di quanto spesso sostenuto nelle retoriche sulla società civile, alimentatesi attraverso la diffusione di concezioni di quest'ultima che enfatizzano la dimensione dell'orizzontalità e dell'auto-organizzazione (una matrice sociale apparentemente nuova, ma in realtà ampiamente ricalcata dall'archetipo dello scambio di mercato; si veda quanto già detto prima a proposito del termine governance), le analisi più approfondite mostrano che la partecipazione e l'attivazione virtuosa di cittadini e società civile si realizza laddove esiste una regia autorevole e competente dell'attore pubblico (Bifulco, 2008).

4. L'orizzonte della governance territoriale: ripensare la coppia "autonomia / dipendenza"

Questi diversi fattori e processi (le loro ambivalenze, ambiguità, contraddizioni) costituiscono la foresta che, con questi rapidi appunti, ho soltanto iniziato ad esplorare. Ma le trasformazioni, in quanto tali, sono in ogni caso un processo di metamorfosi mai univoco e lineare: ad essere ridefiniti, come ho già scritto, sono certamente i vincoli e le condizioni di necessità, ma anche le possibilità e le strutture di opportunità. In questo senso, la possibilità di orientarsi in una foresta di cui ho già provato a mettere in evidenza alcuni dei pericoli e degli ostacoli più rilevanti, mi pare abbia a che fare con l'esigenza di identificare i segni di un nuovo sentiero, che ci faccia uscire da una condizione di immobilità di fronte alle minacce stesse, certo non trascurabili, della foresta stessa. Credo che questo sentiero vada rintracciato in relazione ad un nodo, profondo e decisivo rispetto ai modi in cui le istituzioni dello stato sociale, in quanto in "relazioni che producono relazioni" (De Leonardi, 1998: 122) e pertanto veri e propri "contesti formativi" (Unger, 1987), contribuiscono a prefigurare la domanda cui sono poi chiamate a rispondere. Questo nodo, la cui definizione è caratterizzata da elementi di continuità ma anche di significative trasformazioni nel quadro dei fenomeni fin qui richiamati, attiene al rapporto tra autonomia e dipendenza. Un rapporto il cui trattamento rimanda alle questioni toccate da questi appunti, in particolare con quella del rapporto tra produzione e riproduzione sociale. "Si tratta di smetterla - ha di recente scritto efficacemente a questo proposito Alisa Del Re (2012: 168) – di pensare ad un soggetto astratto e perfettamente autonomo, paradosso che diventa evidente in situazioni in cui i rapporti di dipendenza, di affetto e autorità sono leggibili solo assumendo la parzialità e la concretezza del punto di vista, che fa riconoscere relazioni complesse in rapporto ai bisogni e alla loro soddisfazione (madre/figlio, infermiera/paziente ecc.). Non è solo questione di rivendicare dei diritti, ma anche di riconoscere dei bisogni. Il diritto tende a negare che siamo tutti reciprocamente dipendenti da qualcuno e accentua la dipendenza di persone che sono "diverse", poiché come riferimento c'è l'individuo autonomo. Infatti, assistiamo al paradosso di politiche del lavoro e di politiche sociali e

familiari che operano con una concezione dell'individuo "indipendente", cioè colui che opera sul mercato del lavoro libero da impegni familiari. In realtà la possibilità stessa di questo individuo di agire sul mercato dipende dal lavoro di cura, dal lavoro riproduttivo di qualcuna che, viceversa, è concepita come "dipendente" (sovente dal salario altrui)".

Nel corso dello sviluppo dello stato sociale (ammesso che per un istante sia lecito ragionare in termini così generali, che prescindono da differenze di percorso legate a storie e cornici statuali e nazionali invece assai rilevanti), il concetto di autonomia è stato prevalentemente pensato in contrapposizione a quello di dipendenza: si è autonomi in quanto non si dipende da nessuno, secondo quella rappresentazione di una individualizzazione "per eccesso" – la concezione di individui autosufficienti nel senso "che hanno in se stessi, o credono di avere in se stessi, i supporti necessari per affermare la loro indipendenza sociale" (Castel, 2009: 431) – che ancora oggi continua ad essere il frame interpretativo dominante del rapporto tra autonomia e dipendenza. Che si tratti del tradizionale modello "ingegneristico-burocratico", il cui paradigma cognitivo si basa su un rapporto top-down tra istituzione e cittadino e nel quale la dipendenza è una condizione di deficit prevalentemente associabile alla non integrazione nella "società salariale" (Castel, 1995), rispetto alla quale l'intervento di policy si configura come un'azione orientata da rigide classificazioni amministrative; o che si tratti invece di un modernizzante modello "ingegneristico-di mercato", che fa riferimento ad un paradigma cognitivo in cui l'autonomia si configura in termini di performance di rete (la capacità di stare nelle, e attivare le, reti in quanto modi di coordinamento proprie del contemporaneo capitalismo reticolare; Boltanski, Chiapello, 1999; 2002) e in cui pertanto la dipendenza coincide con il fallimento di tale prestazione di rete, rispetto al quale prende forma un intervento di policy inteso come imposizione di obiettivi, target da raggiungere, in chiave di responsabilizzazione degli individui (e delle famiglie – nella versione comunitarista pienamente esemplificata nel "Libro verde" del precedente Ministro del lavoro e del welfare, su "La buona vita nella società attiva"–; Borghi, 2009). In entrambi i casi, pur nelle profonde diversità di cornice politico-istituzionale, prevale una impostazione fondata sulla definizione per contrapposizione di autonomia e dipendenza. In ambedue questi impianti istituzionali è all'opera inoltre un paradigma cognitivo per cui i cittadini sono sempre oggetto, mai soggetto, di conoscenza. Sulla base di tale paradigma, la partecipazione dei soggetti alla costruzione delle soluzioni ai problemi di cui fanno esperienza o non ha ragione di esistere (il primo modello), oppure è tradotta in termini di responsabilizzazione, di *messa alla prova* del cittadino stesso (il secondo). In entrambi i casi, i cittadini sono, al massimo, portatori di domande, le cui risposte sono sempre definite altrove (da categorie burocraticamente predefinite, nel primo caso; da saperi tecnici ed esperti, nel secondo). Non si tratta di modelli leggibili meccanicamente in termini diacronici: per quanto sia evidente una periodizzazione secondo la quale, in termini di prevalenza relativa, il secondo succede al primo, è altrettanto vero che il presente è fatto tanto di persistenze quanto di rotture, di combinazioni (diverse anche per contesto territoriale e ambito istituzionale) tra, e coesistenza di, pratiche e logiche d'azione che rimandano all'uno o all'altro.

Ed è sempre nelle pieghe di questo presente, nel pulviscolo di innovazioni e mutamenti ispirati a obiettivi di trasformazione – che talvolta, in determinate circostanze, si condensa nelle forme più solide ed estese del mutamento strutturale (in questo senso, ad esempio, la vicenda del movimento di de-istituzionalizzazione dei manicomi ha una valenza appunto paradigmatica²¹) – che vanno cercate le tracce del sentiero cui sopra accennavo. Un sentiero che, per nostra fortuna, si avvale di un patrimonio

²¹ Si veda, a questo proposito, il modo in cui De Leonardis (2011) ne ha recentemente ripreso alcuni aspetti di fondo per riflettere sul tema della "capacità di aspirare", che è a sua volta, uno degli aspetti cruciali dell'approccio che mi accingo a richiamare nelle righe successive.

di elaborazione e anche di ricerca sociale ormai molto ampio, per quanto complesso e problematico: mi riferisco all'approccio della *capacitazione*²². Al di là appunto delle diverse chiavi interpretative che ad esso possono ispirarsi e delle questioni che esso pone in termini di applicazione sociologica (e pratica), l'approccio delle "capacità" dischiude la possibilità di ridisegnare significativamente il significato del rapporto tra autonomia e dipendenza e le modalità in cui esso è assunto nelle pratiche istituzionali e negli interventi di policy, consentendo "se non di bloccare, almeno di arginare la tendenza al ribaltamento tra mezzi (economici) e fini (umani)" che diviene sistematica nel capitalismo contemporaneo (Supiot, 2011: 109). Il paradigma cognitivo è infatti sottoposto qui ad una significativa riconfigurazione: l'insistenza di tale prospettiva sulla centralità della relazione tra la dimensione individuale (le capacità, i funzionamenti) ed i suoi presupposti collettivi (sociali e istituzionali), cioè i "fattori di conversione" in assenza dei quali quelle capacità rimangono del tutto irrealizzabili, dischiude un orizzonte progettuale in cui autonomia, in quanto libertà *di* scegliere la vita cui si ritiene di attribuire valore, e dipendenza come fattore insopprimibile e universale, fisiologicamente costitutivo dell'autonomia stessa (ovviamente, in misura diversa a seconda del contesto di vita, dell'estrazione sociale, dell'istruzione, del genere, e così via), possono essere pensate uscendo da una logica dicotomica e di mera contrapposizione. La dipendenza, infatti, non è (soltanto) limite e vincolo, ma anche legame e relazione attraverso cui prende forma e si evolve l'elaborazione stessa di quel progetto di vita cui si ritiene di attribuire valore. Legame e relazione che travalicano ampiamente la sfera privata dei soggetti e che appunto chiama in causa l'insieme dell'ambiente sociale e istituzionale in cui le capacità emergono (o vengono impoverite). L'intervento di policy è allora declinato in chiave di azione di capacitazione, che investe insieme l'autonomia e la dipendenza degli individui e che assume come campo di riferimento i "fattori di conversione" da cui tale capacitazione dipende; questo implica, tra le altre cose, la necessità di ripensare i confini delle materie oggetto delle politiche e delle logiche operative che da questa definizione discende: per non fare che un esempio in tal senso, "le politiche per l'occupazione non possono soltanto prevedere di intervenire entro i confini del mercato del lavoro, perché le capacitazioni *nel* lavoro sono collegate ad altre che maturano *fuori* del mercato del lavoro: l'abitazione, la mobilità geografica, la salute, l'inserimento in reti sociali, una divisione sociale del lavoro non discriminante, ecc." (Leonardi, 2009: 38). E' dunque evidente lo scarto significativo, rispetto all'impostazione degli altri due modelli schematicamente delineati, sia per quanto concerne l'interpretazione del processo di individualizzazione (che rimane centrale, ma che viene reinterpretato nella sua stretta relazione con i 'fattori di conversione' sovra-individuali), sia rispetto al paradigma cognitivo che alimenta le scelte di policy le cui basi informative sono sottratte a definizioni prevalentemente burocratico-amministrativo (come nel primo caso) o formulate prevalentemente da saperi esperti ed espresse sotto forma di target oggettivi (come nel secondo). L'approccio della capacitazione si caratterizza, infatti, sia per la rilevanza conferita al dibattito pubblico²³, sia la centralità che entro tale cornice viene accordata alla capacità di *voce* dei soggetti, alla possibilità di esercitare la propria *agency* e quindi di non limitarsi ad essere oggetto di conoscenza, ma al contrario di produrre conoscenze pertinenti (anche da parte cittadini più deboli e marginalizzati) relativamente alla definizione ed al trattamento dei problemi sociali di cui essi fanno esperienza.

²² Come noto, il lavoro di Amartya Sen che ha elaborato questo approccio, è molto vasto ed articolato. Una chiara esposizione delle sue tesi di fondo si trova in Sen (2009). Per coglierne le implicazioni (e le problematizzazioni) più significative da un punto di vista sociologico e in relazione alle questioni che più ci interessano in questa sede, si vedano Bonvin, Favarque, 2008; De Munck, Zimmerman, 2008; Bifulco, Mozzana, 2011).

²³ Su questo aspetto, cfr. le pagine dedicate a *Valutazione e riflessione pubblica* in Sen (2009: 251 e ss.) e Salais, 2008.

Un sentiero molto complesso, dunque, e la cui percorribilità non è garantita da nulla se non dalla volontà di volerlo effettivamente battere. Ma comunque una proposta di esplorazione che ci consente di non sentirci del tutto persi nella foresta.

Riferimenti bibliografici

- Bagnasco A. (1994), *Fatti sociali formati nello spazio: cinque lezioni di sociologia urbana e regionale*, Milano, Angeli
- Bifulco L. (2008), *Politiche pubbliche e partecipazione: alcune piste per la comparazione fra Italia e Francia*, in “Rivista italiana di politiche pubbliche”, 2: 65-91
- Bifulco, L., Mozzana, C. 2011 *La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica*, in “Rassegna italiana di sociologia”, LII, n. 3, pp. 399-415
- Boltanski, L. (2009) *De la critique. Précis de sociologie de l’émancipation*, Paris, Gallimard
- Boltanski, L. (2010) *Individualismo senza libertà. Un approccio pragmatico al dominio*, in “La società degli individui”, 8, 37, pp. 101-118
- Boltanski, L., Chiapello, È. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Boltanski, L., Chiapello, È. (2002), *Esclusione e sfruttamento: il ruolo della mobilità nella produzione delle disuguaglianze sociali*, in V. Borghi (a cura di), *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Milano, Franco Angeli
- Bonvin JM., Favarque N. (2008), *Amartya Sen. Une politique de la liberté*, Paris, Michalon
- Borghi, V. (2009), *Activation and the emerging regimes of justification in the European welfare capitalism: notes from the Italian perspective*, paper per “Second ASPEN / ETUI – REHS conference Activation and Security” Masaryk University, Brno, March 20-21
- Borghi, V. (2011a) *One-way Europe? Institutional guidelines, emerging regimes of justification and paradoxical turns in European welfare capitalism*, in “European Journal of Social Theory”, 14(3): pp. 321-341
- Borghi, V. (2011b), *La presa della rete: tendenze e paradossi del nuovo spirito del capitalismo*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, LII (3): pp. 445-460
- Cassano, F. *Homo Civicus: la ragionevole follia dei beni comuni*, Dedalo, Bari, 2004
- Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris
- Castel R. (2009), *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l’individu*, Paris, Seuil.
- De Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare*, Milano, Feltrinelli.
- De Leonardis, O. (2008), *Nuovi conflitti a Flatlandia*, in G. Grossi (a cura di), *Conflitti contemporanei*, Torino, Utet.
- De Leonardis, O. (2011), *E se parlassimo un po’ di politica? Prefazione a Appadurai, A. 2011 Le aspirazioni nutrono la democrazia*, Milano, Et al
- De Leonardis, O. (2012) *Pratiche di resistenza alla prova dell’alterità radicale*, paper per il convegno “Alterità. Rappresentazioni, politiche e pratiche di resistenza”, Dipartimento di Scienze Sociali, Università di Torino, 19-20 gennaio
- De Munck J., Zimmermann B., sous la direction de (2008), *La liberté au prisme des capacités : Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Paris, Editions de l’Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales
- Del Re A. (2012), *Questioni di genere: alcune riflessioni sul rapporto produzione/riproduzione nella definizione del comune*, “AG – About gender”, 1(1): 151-170
- Dumont, L. (1984), *Homo aequalis. Genesi e trionfo dell’ideologia economica*, Milano, Adelphi.
- Honneth, A. (2010), *Capitalismo e riconoscimento*, Firenze, Firenze University Press

- Leonardi L. (2009), Capacitazioni, lavoro e welfare. La ricerca di nuovi equilibri tra stato e mercato: ripartire dall'Europa?, Stato e mercato, 85, pp. 31-61
- Paci M. (2005), Nuovi lavori, nuovo welfare: sicurezza e libertà nella società attiva, Bologna, Il Mulino
- Salais R. (2008), Capacités, base informationelle et démocratie délibérative, in De Munck J., Zimmermann B., sous la direction de (2008), La liberte au prisme des capacites : Amartya Sen au-dela du liberalisme, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales
- Sassen S. (2008), Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale, Bruno Mondadori, Milano
- Sebastiani C. (2010), Governance, in "ERE – Emilia Romagna Europa", 4: 61-68
- Sebastiani C. (2012), Riproduzione sociale, in "ERE – Emilia Romagna Europa", 9: 81-85
- Sen A, (2009), L'idea di giustizia, Milano, Mondadori
- Sheurman, W. 2004 Democratic Experimentalism or Capitalist Synchronization? Critical Reflexions on Directly-Deliberative Polyarchy, in «Canadian Journal of Law & Jurisprudence», 17, 1, pp. 101-127.
- Streeck W. 2011 The crisis of democratic capitalism, in "New Left Review", 71, 5-29
- Supiot, A. 2011 Lo spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale, Milano, Et al
- Thévenot, L. 2010 Autorità e poteri alla prova della critica, in "Rassegna Italiana di Sociologia", 51(4), pp. 627-659
- Unger, R.M. False Necessity, Cambridge University Press, Cambridge, 1987

*Partecipazione: non basta la parola*²⁴

Alessandro Montebugni²⁵

1. Introduzione

Il bisogno di ‘contrattazione sociale’ è oggi molto maggiore di quanto non fosse ieri e, per aspetti centrali, si tratta di un bisogno affatto inedito. Purtroppo, tuttavia, non basta indicare un’esigenza, né affermare che occorre soddisfarla, per mettersi all’altezza di un problema. In questo contributo, dunque, mi interrogo sulle condizioni da rispettare affinché un’attività di contrattazione sociale possa realmente dirsi ampia, efficace, produttiva. Naturalmente, molte delle condizioni rilevanti sono di tipo reale (i rapporti di forza, le condizioni finanziarie, ecc.), e su queste, in sede di ricerca, non si possono offrire soluzioni. Ma ne esiste anche un gruppo riguardante piuttosto la coerenza interna dei processi partecipativi di cui vi è bisogno, vale a dire le forme in cui conviene realizzarli, circa le quali, viceversa, un lavoro di ricerca può aiutare a fare qualche passo avanti. Tale, appunto, il senso delle considerazioni che mi appresto a svolgere.

Dico subito che in questo proposito non si è molto aiutati dai quadri di regolazione attualmente vigenti. Anzi, è proprio l’attuale stato dell’arte a suggerire lo sforzo di compiere qualche passo avanti. Si prenda ad esempio un provvedimento pure avanzato come la legge 328 del 2000. In essa, mi sembra, una certa retorica della partecipazione – variamente declinata come coinvolgimento, concertazione, co-progettazione, ecc. – copre la sostanziale assenza di un disegno dei processi nei quali quella parola d’ordine dovrebbe prendere corpo; e un rilievo dello stesso genere si può formulare circa il primo Piano nazionale attuativo della legge, al quale, forse, si intendeva demandare il compito. Non è questione di “dettagli operativi” (che una legge e un piano, certamente, non possono contenere). A mancare, in effetti, è una sufficiente consapevolezza intorno a due punti che, viceversa, mi sembrano essenziali (essendo anche, per certi aspetti, simili):

- (i) in che modo il coinvolgimento degli attori sociali – riguardante, si noti, la stessa programmazione della rete dei servizi e degli interventi sociali – si concilia con le competenze degli organismi elettivi che pure, alla fine, devono approvare i piani?
- (ii) in che modo attori sociali che sono portatori di interessi diversi, e senza dubbio potenzialmente conflittuali, possono produrre qualcosa che sia meno ovvio e meno contingente di un puro e semplice compromesso circa i pesi delle rispettive istanze, al quale, in un modo o nell’altro, sempre si perviene?

Per entrambi gli aspetti sembra che l’idea della partecipazione sia accreditata della capacità di costituire in sé la soluzione dei problemi, quasi che questa consista nel fatto stesso di mettere insieme le istituzioni pubbliche e gli attori sociali. Naturalmente, non sarò io a negare il potenziale di sviluppo presente in una strategia di intensificazione dei rapporti tra istituzioni pubbliche e attori sociali, ovvero a mettere in discussione l’orientamento generale della legge 328. Ma si tratta appunto di un potenziale, che deve essere messo in grado di dispiegare i propri effetti, facendo uscire i ruoli dei soggetti, nonché i tempi e i modi in cui vengono esercitati, dalla complessiva situazione di incertezza nei quali vengono lasciati – perché notoriamente nulla è più pericoloso o inefficace che chiamare in causa una pluralità di

²⁴ Questo testo riprende ampiamente i contenuti di un lavoro che *Servizi Nuovi* ha realizzato per conto dello SPI, pubblicato da LiberEtà sotto il titolo *Contrattazione sociale e pratiche di comunità*.

²⁵ Associazione Servizi Nuovi.

attori senza offrire loro, al tempo stesso, un quadro di riferimento nel quale sia sufficientemente chiaro ciò che possono aspettarsi gli uni dagli altri.

Questo, mi sembra, è un primo, anzi il primo terreno sul quale può svilupparsi l'iniziativa sindacale. Se per un verso, infatti, la definizione del suddetto quadro di riferimento è di precipua competenza delle istituzioni pubbliche, per un altro nulla impedisce che il sindacato avanzi, in materia, specifiche proposte e ne rivendichi la realizzazione: proposte, di preciso, che riguarderanno la struttura dei processi partecipativi (in un certo senso, si potrebbe dire, le "regole del gioco"), e appariranno quindi a un piano diverso da quello delle posizioni che saranno poi espresse stando, in concreto, all'interno di quei medesimi processi. Se si vuole, si tratta della distinzione tra la rivendicazione di un metodo, riguardante la necessità di organizzare bene il coinvolgimento degli attori sociali, e la rivendicazione di specifici orientamenti nel merito delle questioni che via via verranno concretamente all'ordine del giorno. Nella convinzione, s'intende, che l'azione su questo secondo terreno potrà essere tanto più ampia e incisiva quanto più, sul primo, si potrà contare su spazi disegnati in modo razionale..

2. La formazione di una visione condivisa

Il mio intento, dunque, è quello di articolare un percorso lungo il quale la pressione delle tante istanze e delle tante competenze che fin dall'inizio affollano la scena di un "piano sociale" abbia modo di trasformarsi in una serie di apporti, per quanto possibile, coerenti e produttivi.

Al riguardo, la prima cosa da dire è che non si deve cominciare dalle "cose da fare" e neppure – affermazione che forse risulterà meno scontata – dalla cosiddetta "analisi dei bisogni". Ove si proceda in questo modo, ogni attore – comprese le istituzioni pubbliche – è subito portato, per così dire, a chiudersi nella propria specificità: se si tratta delle cose da fare, concentrerà la propria attenzione sugli asset di cui dispone, dei quali, ragionevolmente, cercherà di massimizzare il rilievo; se si tratta dell'analisi dei bisogni, qualcosa dello stesso genere accadrà per quanto riguarda le informazioni che possiede e le situazioni alle quali queste si riferiscono (nelle quali, presumibilmente, è coinvolto). In entrambi i casi è difficile immaginare che il risultato finale possa essere qualcosa di diverso da un equilibrio inevitabilmente debitore delle posizioni più forti e più consolidate. Anzi, se l'ordine del giorno è quello che si è detto, in certi casi può risultare perfino innaturale chiedere agli attori sociali di condividere, attorno allo stesso tavolo, le proprie idee e le proprie informazioni: basti pensare a più cooperative sociali che concorrano per l'acquisizione di risorse pubbliche.

In alternativa, il punto di partenza che mi sento di proporre è la ricerca e, possibilmente, la formazione di una visione condivisa dei problemi, espressione che impiego in senso specifico, ispirandomi alle teorie del *new management*: una visione deve dar forma ai modi in cui i diversi attori colgono la natura dei problemi, i significati che vi associano, i criteri con i quali intendono affrontarli, le direzioni che intendono imprimere alle politiche sociali – muovendo dalle lacune e dalle risorse, dalle minacce e dalle opportunità, che caratterizzano il contesto nel quale si trovano a operare.

2.1. Il primo passo: l'approccio ai problemi

Più in particolare la formazione di una visione condivisa comincerà con un'operazione di chiarimento circa gli assunti che si ritiene debbano orientare la lettura dei fenomeni e la selezione degli obiettivi. Per fare un esempio, nel caso della non autosufficienza si dovrebbero mettere a tema principi come la natura multidimensionale dei fenomeni, la conseguente necessità di integrare le politiche (e, prima ancora, di allargare lo spettro di quelle pertinenti), l'importanza di ragionare "per casi", l'importanza che gli assistiti, per quanto possibile, non siano separati dai propri 'mondi vitali', la valorizzazione delle loro capacità residue. Dove conviene osservare:

- (i) che in parte si tratta di veri e propri giudizi di valore, ma in parte, anche, della rilevazione di nessi causali (o simili) ritenuti particolarmente significativi;
- (ii) che per entrambi gli aspetti si può fare riferimento a molteplici fonti (le nostre intuizioni morali, le nostre esperienze, la letteratura, ecc.);
- (iii) che a questo livello ciò che si afferma aspira a una validità non contingente (evidentemente, ad esempio, la prescrizione di ragionare per casi non vale soltanto in questo o quel contesto, ma ovunque si affronti il problema della non autosufficienza).

Talvolta (almeno in parte è il caso della non autosufficienza) assunti come quelli ai quali faccio riferimento possono già godere di un largo consenso all'interno di una policy community, sicché, per questo aspetto, una visione condivisa può risultare subito disponibile. Proprio situazioni di questo genere, tuttavia, contengono un rischio, vale a dire che gli approcci che alla fine diventino scontati – slogan che a forza di essere ripetuti smarriscono il senso vivo del loro contenuto. Anche quando ci si trovi di fronte a un ampio consenso di partenza, occorre quindi compiere uno sforzo di riscoperta, affinché gli assunti che guidano le valutazioni riacquistino lo spessore che possono aver perduto trasformandosi in senso comune. Quanto alla loro validità non contingente, va osservato che – una volta enunciati e, se del caso, recuperati a una diversa evidenza – la policy community che ha compiuto tali operazioni può tuttavia riconoscerli come un patrimonio ideale che contraddistingue il suo proprio modo di affrontare i problemi: per questo aspetto, cioè, il risultato consiste precisamente nel fatto che una certa comunità, in base a un'attività compiuta in prima persona, giunge a condividere determinati assunti di carattere generale.

Più in concreto, il lavoro di messa in chiaro, di verifica e ricerca del consenso, se necessario di riscoperta di un senso più autentico e profondo di quello trasmesso dalle formulazioni correnti, può avvenire a partire da un set di proposizioni iniziali, utili anche per mostrare il tipo di discorso che i partecipanti, in questa fase, sono invitati a portare avanti. Quanto ai loro contenuti, è opportuno che non si tratti di proposizioni apodittiche. Di ogni affermazione, cioè, è bene esplorare i contrari che risultano comunque plausibili (e che in genere non mancano): solo da un tale sforzo di problematizzazione ci si può aspettare che gli assunti escano rafforzati e recuperati a un senso positivamente non scontato, ovvero che vengano compiute scelte consapevoli e significative proprio in quanto riguardanti alternative imbarazzanti. (Il tutto, osserviamo di passaggio, ricorda il metodo della scienza, che procede per continui tentativi di falsificazione, ritenendo una teoria tanto più vera quanti più ostacoli riesce a superare.)

Questa prima parte del lavoro si concluderà con un set di proposizioni finali che, per quanto si è detto, dovrebbero poter risultare generali ma non generiche, e anzi pregnanti, selettive, dirimenti. Certo, è nella natura delle cose che si tratti di proposizioni collocate a un elevato livello di astrazione (proprio questo le protegge da una presa troppo immediata degli interessi in gioco). Ma qui è importante cominciare a dire quello che nel seguito, spero, diventerà più chiaro: si tratta bensì di proposizioni astratte, ma formulate in funzione di tutte le successive attività di piano, che ne risulteranno condizionate fino all'ultimo dettaglio.

Da ultimo, se una visione condivisa si forma attorno a un tavolo (o a più tavoli tematici), e se l'obiettivo è quello di valorizzare tutti i saperi che maturano in seno a una comunità, converrà che la partecipazione sia la più ampia possibile, fino a includere tutti coloro che ritengono di avere qualcosa da dire (ferma restando la necessità di organizzare il lavoro di discussione in modo metodologicamente evoluto).

Fermiamoci un momento a commentare la situazione appena delineata. Due, soprattutto, sono i punti da mettere in rilievo.

In primo luogo, naturalmente è possibile, o anche probabile, che nel proporre questo o quell'assunto, nell'aderire a questo o quell'orientamento, gli attori siano influenzati dalle conseguenze che ne intravedono circa i ruoli che potranno assumere o circa la promozione degli interessi che rappresentano. In parole povere, può ben darsi che siano portati a scegliere posizioni che ritengono favorevoli ai propri interessi. E tuttavia la necessità di sostenerle in linea di principio – nella quale vengono di fatto a trovarsi, a causa del piano sul quale sono chiamati a pronunciarsi – non consente loro di manifestare preferenze, come si usa dire, idiosincratice. In parte si tratta di un effetto connesso alla pura e semplice circostanza di trovarsi nel contesto di un discorso pubblico: come osserva Jon Elster, “vi sono determinati argomenti che semplicemente non possono essere affermati pubblicamente”, poiché il fatto stesso di impegnarsi in un pubblico dibattito rende “pragmaticamente impossibile asserire che una data soluzione è scelta semplicemente perché favorisce se stessi o il gruppo al quale si appartiene”.

E' qui il luogo, anche, di riprendere la distinzione tra rivendicazioni di metodo e di merito. La previsione di una fase iniziale dedicata alla formazione di una visione condivisa, e al suo interno della sotto-fase sulla quale ho finora concentrato l'attenzione, attiene evidentemente al primo aspetto: corrisponde alla rivendicazione che una comunità sia messa nella condizione di intraprendere le attività di piano con tutta la calma e il respiro che meritano. Per questo aspetto, direi, il sindacato si impegna affinché sia reso disponibile una sorta di “bene pubblico”, del quale tutti godranno allo stesso modo. Dopodiché, ognuno dei partecipanti conterà in base al filo da tessere che mostrerà di avere, alle sue proprie capacità argomentative, e in questo senso, nello spazio discorsivo che ha contribuito a istituire, il sindacato potrà senz'altro far valere istanze determinate, orientamenti di merito, preferenze sostanziali circa gli assunti che dovranno guidare le successive attività di piano. Le due cose, come già dicevo, sono al tempo stesso distinte e connesse: distinte perché la forma di un discorso pubblico intorno ai principi lascia impregiudicati i contenuti che questi, di fatto, assumeranno; ma anche connesse, perché l'intera strategia può essere sostenuta soltanto da chi abbia abbastanza fiducia nelle proprie ragioni per essere positivamente interessato a una situazione nella quale a contare, in ultima istanza, è la forza dell'“argomento migliore”.

In secondo luogo, tutto quello che si è detto fino a questo punto può essere riassunto nei termini di un lavoro collettivo intorno al senso delle politiche sociali, le quali, in effetti, di un senso pregnante e chiaramente percepibile hanno massimamente bisogno anche da un punto di vista ‘pratico’: per motivare gli operatori, per generare consenso presso i cittadini, per mobilitare sufficienti risorse di attenzione politica.

2. 2. Il secondo passo: l'analisi del contesto locale e delle politiche in corso

Un volta resi espliciti, gli assunti contenuti nel set di proposizioni validato al termine della sotto-fase precedente possono e devono essere messi all'opera come chiavi di lettura del contesto locale e delle politiche che, in esso, sono già in corso di realizzazione. Dove chiavi di lettura significa due cose:

- (i) strumenti per selezionare definiti temi d'attenzione, ovvero per individuare i fenomeni importanti;
- (ii) strumenti per attribuire a questi ultimi di un segno positivo o negativo (o, naturalmente, ambiguo).

Così, ad esempio, se degli assunti fa parte la convinzione che gli anziani non autosufficienti debbano essere assistiti senza separarli dai loro mondi vitali, l'attenzione dovrà concentrarsi sulle capacità di cura delle famiglie (nonché sulla loro propensione a esercitarle), sull'entità dei supporti di cui

dispongono, sul grado di maturità degli interventi a sostegno della domiciliarità, ecc.; e tutti questi elementi – apprezzati nella loro consistenza – dovranno poi essere calcolati tra i lati positivi e negativi della situazione. Il risultato, allora, sarà l'individuazione di un insieme di punti di forza e di debolezza che incorporano definiti criteri di valutazione, ovvero un insieme di punti di forza e di debolezza rispetto al raggiungimento di obiettivi ritenuti meritevoli di essere perseguiti in ragione di principi formulati, per quanto possibile, in modo “chiaro e distinto”.

Detto questo, non sembra necessario entrare in troppi dettagli tecnici. Piuttosto, vale la pena di segnalare alcune questioni, di diverso genere, che possono risultare non scontate.

La prima riguarda un certo rischio di schematismo del percorso finora delineato. In effetti, il rispetto di una rigorosa distinzione tra la definizione degli assunti e la loro messa in opera presuppone un elevato grado di maturità e di autodisciplina della comunità impegnata nell'una e nell'altra operazione. In altri termini è possibile, o anche probabile, che convenga cominciare con la valutazione di questo o quel problema “concreto”: ma, anche così facendo, presto si vedrà che le diverse prese di posizione rinviano a diversi modi d'intendere i problemi e, soprattutto, che le posizioni stesse possono essere discusse in modo produttivo soltanto se i principi e i criteri che le ispirano sono portati alla luce e confrontati, esplicitamente, in quanto tali. Di più, da un certo punto di vista è comprensibile, o addirittura inevitabile, che un principio o un criterio venga scoperto soltanto nell'atto stesso di applicarlo: in fondo è sempre la realtà a sollecitare le nostre facoltà di giudizio. Ma ciò non toglie che queste ultime debbano dar conto del modo in cui vengono impiegate, chiarendo i convincimenti che le orientano. Pertanto, anche quando gli assunti non siano definiti prima della loro messa in opera, a un certo punto devono comunque essere enucleati per quel che sono e trovare espressione in un set di proposizioni che ne restituisca la sostanza.

In secondo luogo, se ancora non si tratta delle “cose da fare”, l'analisi del contesto locale e delle politiche conterrà certamente una parte riguardante la “rilevazione dei bisogni” (o della “domanda”). D'altra parte, adesso, dovrebbe risultare definitivamente chiaro che soltanto a questo punto del percorso (non prima) ha senso proporsi un simile obiettivo. Alle ragioni già indicate all'inizio del paragrafo, infatti, si può aggiungere ora che anche l'identificazione dei bisogni implica l'impiego di determinati criteri di valutazione, sicché, in assenza di un chiarimento intorno a questi ultimi, neppure si saprebbe bene cosa rilevare.

3. Dalla visione condivisa ai progetti

Per una parte più o meno significativa, il risultato della fase che precede può ben essere una validazione delle politiche e delle attività correnti, che vengono quindi confermate nella loro impostazione (comprese le loro “dimensioni”) e nei loro contenuti. Né vale obiettare che qualsiasi politica e qualsiasi attività può sempre essere migliorata, perché questo è certamente vero, ma ragionevolmente al rango di veri e propri “obiettivi di piano” assurgeranno soltanto gli interventi su criticità o opportunità distintamente percepite come tali – e come tali in grado di mobilitare sufficienti risorse materiali e politiche. Del resto, la validazione delle politiche e delle attività correnti non costituisce affatto un risultato di poco conto; soprattutto se conferma significa riappropriazione delle ragioni che stanno dietro i modi di operare già messi in pratica.

Ma un piano, naturalmente, si fa soprattutto per intraprendere corsi d'azione diversi da quelli già sperimentati. In genere, se davvero ha spostato in avanti la comprensione dei problemi e la ricerca delle soluzioni, la visione guadagnata al termine della fase precedente avrà bisogno di essere implementata attraverso iniziative che modifichino l'impostazione delle attività correnti o inaugurino interventi e

servizi senz'altro nuovi: cioè attraverso la realizzazione di un certo numero di progetti. Il termine, come si vede, è usato in senso ampio: in pratica, si riferisce a qualsiasi sforzo di cambiamento che abbia carattere intenzionale e almeno in parte formalizzato, soprattutto per quanto riguarda la previsione di risultati 'misurabili' e di risorse positivamente vincolate allo scopo.

La fase di analisi del contesto e delle politiche, per come è concepita, fornirà materia sufficiente a selezionare le situazioni bisognose dell'introduzione di vere e proprie novità (alle quali devono appunto corrispondere specifici progetti). Con un'avvertenza: tanto la riflessione teorica quanto l'esperienza di campo portano a mettere in guardia circa il pericolo di un'eccessiva moltiplicazione delle iniziative, indotta più dalla volontà di dare "segnali d'attenzione" a questo o quel settore della società che dalla effettiva possibilità di produrre cambiamenti significativi. Insomma, una certa prevalenza di ciò che è rappresentato rispetto a ciò che è realmente agito non manca di responsabilità nel prodursi delle situazioni di ingorgo alle quali ho già fatto cenno, e quindi, tra l'altro, risulta controproducente anche sul terreno dei messaggi che vengono trasmessi. Non si tratta di un aspetto marginale. Qualsiasi politica ha il problema di raggiungere una certa massa critica, dalla quale dipende la possibilità di spostare le cose in modo percepibile: condizione da rispettare soprattutto nel caso delle politiche sociali, sempre a rischio di marginalità. Dunque, attenzione al rischio di privilegiare il numero dei progetti rispetto alla qualità di ognuno di essi: naturalmente non perché la loro molteplicità non sia, essa stessa, un valore, ma perché il vincolo deve comunque essere costituito dalla realizzazione di iniziative "spesse", le uniche in grado di trasmettere segnali davvero positivi. E siccome in un quadro di risorse scarse quantità e qualità possono di fatto essere in concorrenza, l'indicazione di garantire innanzi tutto la seconda non sembra del tutto priva di mordente.

3.1. Le risorse attivabili

In parte, nel passaggio dalla formazione della visione condivisa alla definizione dei progetti, le risorse chiamate in causa oltre i confini del settore pubblico cambiano carattere. Non si tratta più, infatti, soltanto degli apporti cognitivi che gli attori sociali possono fornire alla scelta delle strade da percorrere, ma anche delle risorse 'materiali' con le quali possono concorrere alla realizzazione dei cambiamenti ritenuti necessari. I progetti, appunto, riguardano "cose da fare" – con l'immediata conseguenza che occorre stabilire chi può fare che cosa, in base ai mezzi che possiede –.

Al riguardo, il primo dato da rilevare è che le risorse in questione presentano un elevato grado di eterogeneità, del quale conviene tener conto anche perché comporta modalità di attivazione a loro volta assai differenziate. Un primo inventario può essere tentato come segue:

Prospetto 1. Le risorse della società attivabili nell'ambito delle politiche di welfare

(a) Le disponibilità di lavoro volontario (o meglio gratuito). In ogni conteso locale, la loro esatta consistenza deve essere oggetto di valutazioni ad hoc, ma la loro importanza, in generale, può ritenersi senz'altro fuori discussione.

(b) Le risorse (umane e finanziarie) imputabili alle forme di auto-organizzazione della società civile, ovvero dei cittadini in quanto diretti interessati ai problemi da risolvere. Il riferimento, per l'essenziale, è al ricco tessuto associativo che caratterizza la maggior parte dei nostri territori (con particolare riferimento all'associazionismo di promozione sociale).

(c) Le reti formate dai presidi locali di organizzazioni che possono vantare una diffusione territoriale di tipo capillare, ai quali, ad esempio, si può immaginare di affidare funzioni di carattere informativo o, più in generale, di "supporto all'accesso" (per esempio, le leghe dello Spi, oltre al ruolo che possono svolgere nella formazione della visione condivisa, rientrano in questa categoria).

- (d) Le capacità di ascolto, di ideazione e di verifica che i presidi locali delle stesse reti possono esprimere nelle varie fasi del ciclo di vita di un progetto (dunque, per questo aspetto, risorse cognitive più specifiche di quelle messe in campo nella formazione della visione condivisa).
- (e) Le risorse di tipo reale (competenze, energie personali, disponibilità di tempo) e relazionale (legami di reciprocità, fiducia, appartenenza) ordinariamente possedute dai destinatari delle politiche pubbliche (cioè, in generale, dalle famiglie) e caratterizzate da un elemento propriamente informale (ossia non già auto-organizzate su base collettiva). Com'è evidente, ad esempio, l'intera strategia del sostegno alla domiciliarità riposa in modo decisivo su *asset* di questo tipo.
- (f) Le quote dei redditi familiari chiamate a contribuire al sostegno finanziario dell'offerta pubblica, oppure incentivate a esprimersi come domanda effettiva su mercati appositamente amministrati (così è, ad esempio, quando “buoni”, “assegni servizio” e simili possono essere acquistati a un prezzo inferiore al loro potere di acquisto).
- (g) Ancora, le quote dei redditi familiari mobilitate da iniziative imprenditoriali direttamente rivolte ai consumatori finali in ambiti ai quali, pure, si riconosce rilevanza sociale. E' il caso, ad esempio, dei servizi offerti dalla cooperazione sociale sul mercato privato (non amministrato), attualmente, per altro, di scarsa consistenza.
- (h) Investimenti ai quali possono rivelarsi disponibili varie categorie di operatori privati. Al riguardo, in genere, si pensa al ruolo di organizzazioni non profit che dispongano di cospicui mezzi finanziari (soprattutto, dunque, le fondazioni). Non meno rilevante, tuttavia, è il tema del possibile coinvolgimento dei “normali” operatori profit, nei riguardi dei quali, in genere, le amministrazioni locali possono far valere importanti *asset* strategici (ad esempio circa le condizioni di utilizzo del territorio).

3.2. La regolazione dei rapporti

Come ho già accennato – e come a questo punto, forse, risulta già più chiaro – diversi tipi di risorse comportano diverse modalità di coinvolgimento. Le principali sembrano le seguenti:

Prospetto 2. Gli strumenti di coinvolgimento degli attori sociali nell'elaborazione e nella realizzazione dei progetti

1. In presenza di attori sociali che manifestano una disponibilità a impegnare risorse proprie (di tipo monetario o reale), così come previsto dagli art. 3, comma 2, lettera b, e art. 19, comma 3, della legge 328/2000, si tratta di attivare vere e proprie procedure di “concertazione”, i cui risultati saranno direttamente recepiti negli accordi di programma che approvano i piani. Il caso tipico è quello del punto (h) del prospetto precedente, ma anche i casi (a), (b) e (c) si prestano a considerazioni analoghe, fermo restando che gli accordi di programma dovranno prevedere “convenzioni accessorie” destinate a regolare gli aspetti operativi dei rapporti.
2. Ove emergano questioni sulle quali sembri innanzi tutto utile sollecitare nel modo più ampio possibile le capacità ideative degli attori sociali, lo strumento appropriato è quello dell'istruttoria pubblica per la co-progettazione con i soggetti del Terzo Settore, di cui all'art. 7 dell'“Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona previsti dall'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328”. I piani conterranno allora la decisione di bandire le istruttorie, definendo i relativi “temi di progettazione”.
3. Ove emerga la necessità di progetti per elaborare e realizzare i quali le amministrazioni devono dialogare con uno o più “interlocutori naturali” (tipico il caso di un'associazione rappresentativa dei cittadini di un quartiere), la negoziazione degli impegni può avvenire nel quadro degli ordinari

strumenti di convenzionamento (a meno che i suddetti interlocutori non siano portatori di risorse proprie sufficienti a configurare la prima fattispecie). Il piano potrà recepire direttamente i termini degli accordi.

4. Nel caso delle attività che si prestano a ‘normali’ operazioni di esternalizzazione le procedure di selezione dei contraenti delineate dall’art. 6 del citato “Atto di indirizzo e coordinamento” forniscono tutti i riferimenti di cui vi è bisogno, consentendo che il processo concorrenziale attivi, anche in questo caso, capacità di tipo propriamente progettuale. I piani, naturalmente, conterranno soltanto la scelta della forma di gestione, mentre l’espletamento delle gare avverrà in esecuzione dei medesimi.

5. Ove emerga la necessità/opportunità di un diretto coinvolgimento delle famiglie nella valutazione e nella riprogettazione dei servizi, al fine di individuare i modi in cui le risorse ‘ordinarie’ delle prime e quelle tecnico-professionali organizzate dai secondi possono integrarsi nel modo più produttivo, converrà sperimentare forme innovative – mutate dalle esperienze di urbanistica condivisa – del tipo “laboratori di politica sociale”. Strumenti di questo stesso genere, in particolare, possono essere utilizzati per quanto riguarda la fattispecie di cui al punto (d) del Prospetto 1.

L’elenco che precede non è necessariamente esaustivo. Ad esempio, non comprende le strategie di mera incentivazione, che pure possono riguardare molte delle fattispecie considerate nel Prospetto 1 (si può incentivare l’offerta, la domanda, l’auto-organizzazione dei cittadini) e possono pur sempre dar luogo a specifiche forme di coinvolgimento nella progettazione degli strumenti da adottare (in particolare si può immaginare che la scelta di questi ultimi sia preceduta da momenti di consultazione dei diretti interessati, i quali, aggiungiamo, sono consigliabili anche quando si tratti della modificazione di procedure, regolamenti o assetti organizzativi comunque incidenti sulla popolazione). Il punto-chiave, però, non sta né nella completezza dell’esame né nel modo in cui sono trattati i singoli casi ai quali mi sono riferito, bensì nell’idea che uno sforzo di segmentazione sia in effetti indispensabile affinché, al di là del generale concorso alla formazione della visione dei problemi, ogni attore sociale sia messo in grado di partecipare alla definizione e alla realizzazione delle politiche sulla base di ruoli definiti con sufficiente chiarezza e, perciò stesso, in modo davvero efficace e trasparente. Di più, riconoscere la diversità delle situazioni e degli strumenti che a queste devono corrispondere sembra indispensabile affinché il principio della partecipazione si riempia di contenuti determinati, declinandosi di volta in volta nel modo più appropriato, al di là di un generico riferimento alla sua ‘intrinseca’ bontà.

Perciò, anche, passando dalla visione ai progetti, le presenze attorno ai tavoli dovranno articolarsi in base alle materie in discussione, agli interessi in gioco e alle forme di regolazione di volta in volta prescelte.